



21.066

Messaggio concernente la modifica delle legge COVID-19 (proroga di alcune disposizioni)

del 27 ottobre 2021

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, il disegno di modifica della legge COVID-19 (proroga di alcune disposizioni).

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

27 ottobre 2021

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Guy Parmelin
Il cancelliere della Confederazione, Walter Thurnherr

Compendio

Alcune disposizioni della legge federale sulle basi legali delle ordinanze del Consiglio federale volte a far fronte all'epidemia di COVID-19 (Legge COVID-19), che è stata dichiarata urgente e la cui durata di validità è limitata in gran parte al 31 dicembre 2021, vanno prorogate sino a fine 2022 affinché il Consiglio federale possa continuare a disporre degli strumenti necessari per far fronte all'epidemia di COVID-19.

Situazione iniziale

Il 25 settembre 2020 l'Assemblea federale ha adottato la legge federale sulle basi legali delle ordinanze del Consiglio federale volte a far fronte all'epidemia di COVID-19 (Legge COVID-19) dichiarandola urgente e ponendola in vigore il 26 settembre 2020. La legge è stata accettata dal Popolo con una quota di voti favorevoli del 60,2 per cento nella votazione sul referendum svoltasi il 13 giugno 2021.

Dalla sua adozione la legge COVID-19 è stata modificata a tre riprese (il 18 dicembre 2020, il 19 marzo 2021 e il 18 giugno 2021). Le modifiche sono state sempre dichiarate urgenti e poste in vigore immediatamente dopo la loro adozione. Contro la modifica del 19 marzo 2021 è stato lanciato il referendum. La votazione avrà luogo il 28 novembre 2021.

Ad eccezione di singole disposizioni, che servono ancora per il disbrigo amministrativo, in linea di principio la legge COVID-19 ha validità limitata al 31 dicembre 2021. Le disposizioni che attribuiscono al Consiglio federale delle competenze in diversi ambiti di gestione della crisi giungono pertanto a scadenza alla fine di quest'anno.

In caso di perdurare della crisi anche nel corso dell'anno prossimo, il Consiglio federale vuole assicurarsi di continuare a disporre degli strumenti necessari per lottare contro la pandemia e i suoi effetti, in particolare nei settori della sanità, della protezione dei lavoratori, dello sport e della cultura. In considerazione dell'incertezza che caratterizza l'evoluzione della pandemia di COVID-19, il 1 settembre 2021 ha deciso di chiedere al Parlamento di prorogare alcune disposizioni della legge COVID-19. Non saranno invece prorogate le disposizioni nel settore dell'aiuto per i casi di rigore e dell'assicurazione contro la disoccupazione.

Riguardo al disegno di modifica della legge COVID-19, la Cancelleria federale ha consultato i Cantoni e le associazioni mantello svizzere dell'economia dal 30 settembre al 6 ottobre 2021. La maggioranza dei Cantoni e delle associazioni sono favorevoli al progetto.

Contenuto del progetto

A causa dell'evoluzione incerta dell'epidemia di COVID-19, nel settore dell'assistenza sanitaria devono essere prorogati in particolare l'articolo 3 concernente l'approvvigionamento con materiale medico importante, l'articolo 3a riguardante gli allentamenti della quarantena per le persone vaccinate, l'articolo 3b concernente il sistema di test e di tracciamento dei contatti e l'articolo 4 riguardante provvedimenti

nell'ambito della protezione dei lavoratori. Devono parimenti essere prorogate le disposizioni della legge sulle epidemie concernenti il sistema di tracciamento della prossimità (applicazione SwissCovid).

Dal marzo 2020 si è constatato che le difficoltà economiche innescate dalla pandemia sono particolarmente tangibili nel settore della cultura. Sebbene negli ultimi mesi il Consiglio federale abbia progressivamente allentato i provvedimenti epidemiologici in relazione alla COVID-19, le conseguenze della pandemia sul settore della cultura si fanno ancora sentire, in particolare perché i grandi eventi richiedono tempi di preparazione da sei a nove mesi. Prorogando la durata di validità dell'articolo 11 sino alla fine del 2022 si intende garantire che, in caso di peggioramento della situazione epidemiologica, la Confederazione sarà in grado, se necessario, di mantenere i provvedimenti previsti nel settore della cultura anche dopo il 31 dicembre 2021.

Se fosse ancora necessario reintrodurre restrizioni riguardo al numero di spettatori, questo comporterebbe nuovamente considerevoli perdite di introiti per i club degli sport di squadra di livello professionistico e semiprofessionistico. Il Consiglio federale propone pertanto una proroga dell'articolo 12b e del correlato articolo 13 della legge COVID-19 sino alla fine della stagione 2021/2022, più precisamente sino al 30 giugno 2022.

Grazie alla disponibilità di vaccini efficaci e all'estensione dell'obbligo del certificato, è improbabile che saranno necessarie misure altrettanto drastiche di quelle adottate nelle precedenti ondate di coronavirus. L'attuale instabilità della situazione epidemiologica non permette tuttavia di escludere che debbano di nuovo essere ordinate chiusure aziendali e reintrodotta il divieto di manifestazioni. Per questa eventualità deve essere attribuita al Consiglio federale la competenza di reintrodurre le prestazioni di sostegno. È necessario dunque che la base legale per l'indennità per perdita di guadagno per il coronavirus per le persone direttamente toccate dai provvedimenti sia mantenuta e che la sua durata di validità venga prorogata sino al 31 dicembre 2022.

Nell'ambito dei provvedimenti per i casi di rigore i Cantoni possono incorrere in ritardi nel calcolo definitivo, nel versamento o nell'attribuzione dei relativi aiuti. Poiché la normativa dell'articolo 12 della legge COVID-19 non sarà prorogata e cesserà di essere applicabile il 31 dicembre 2021, sorgono questioni di diritto transitorio circa la validità temporale del disciplinamento del conteggio fra la Confederazione e i Cantoni. La base legale necessaria per le pretese dei Cantoni alla partecipazione della Confederazione deve essere garantita anche per i casi riguardanti un sostegno accordato nel 2020 o nel 2021, ma che nel 2021 non saranno ancora completamente conclusi. Pertanto il Consiglio federale deve essere autorizzato ad adottare, in misura oggettivamente limitata e per un periodo di tempo più lungo, normative inerenti al disbrigo dei provvedimenti per i casi di rigore tra la Confederazione e i Cantoni.

Infine è necessario prorogare le disposizioni sui provvedimenti nel settore degli stranieri e dell'asilo e in caso di chiusura delle frontiere come pure quelle riguardanti provvedimenti in materia di giustizia e di diritto procedurale.

Indice

Compendio	2
1 Situazione iniziale	5
1.1 Necessità d'intervento e obiettivi	6
1.2 Alternative esaminate e soluzione scelta	7
1.3 Relazione con le strategie del Consiglio federale per la gestione delle crisi	8
2 Procedura preliminare	11
2.1 Indagine presso i Governi cantonali in merito alle disposizioni per i casi di rigore	11
2.2 Consultazione dei Cantoni e delle associazioni mantello svizzere dell'economia sul messaggio e sul disegno di legge	12
3 Punti essenziali del progetto	15
3.1 Modifiche proposte	15
3.1.1 Criteri e valori di riferimento	15
3.1.2 Settore sanitario	15
3.1.3 Ulteriori settori	17
4 Commento ai singoli articoli	20
4.1 Modifiche	20
4.2 Proroghe	24
5 Ripercussioni	33
5.1 Ripercussioni per la Confederazione	33
5.2 Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni, per le città, gli agglomerati e le regioni di montagna	37
5.3 Ripercussioni sull'economia	38
6 Aspetti giuridici	39
6.1 Costituzionalità	39
6.2 Forma dell'atto	39
6.3 Subordinazione al freno alle spese	40
6.4 Delega di competenze legislative	40
Legge federale sulle basi legali delle ordinanze del Consiglio federale volte a far fronte all'epidemia di COVID-19 (Legge COVID-19) (Disegno)	FF 2021 2516

Messaggio

1 Situazione iniziale

Il 25 settembre 2020 l'Assemblea federale ha adottato la legge COVID-19¹ dichiarandola urgente e ponendola in vigore con effetto dal 26 settembre 2020². La legge COVID-19 costituisce la base legale formale per le ordinanze COVID-19 sinora fondate sull'articolo 185 capoverso 3 della Costituzione federale (Cost.)³.

Contro la legge COVID-19 è stato lanciato il referendum. La legge è stata accettata in votazione popolare il 13 giugno 2021⁴ con una quota di voti favorevoli del 60,2 per cento.

L'Assemblea federale ha modificato la legge COVID-19 a tre riprese dalla sua adozione. Le modifiche sono state ogni volta dichiarate urgenti e poste immediatamente in vigore dopo la loro adozione:

- modifica del 18 dicembre 2020⁵ (cultura, casi di rigore, sport, assicurazione contro la disoccupazione, multe disciplinari), entrata in vigore il 19 dicembre 2020;
- modifica del 19 marzo 2021⁶ (casi di rigore, assicurazione contro la disoccupazione, custodia di bambini complementare alla famiglia, operatori culturali, eventi), entrata in vigore il 20 marzo 2021;
- modifica del 18 giugno 2021⁷ (Indennità per perdita di guadagno, sport e limitazioni della capienza), entrata in vigore il 19 giugno 2021.

Anche contro la modifica del 19 marzo 2021 è stato lanciato il referendum. La votazione avrà luogo il 28 novembre 2021.

Secondo l'articolo 21 capoverso 2, la durata di validità della legge COVID-19 è limitata in linea di principio al 31 dicembre 2021. Alcune disposizioni hanno tuttavia una durata di validità maggiore, in particolare perché sono ancora necessarie a lungo termine per sbrigare sul piano amministrativo alcune misure di sostegno. Le disposizioni fondamentali, che attribuiscono al nostro Consiglio le competenze in diversi settori relativi alla gestione della crisi, scadono invece alla fine di quest'anno.

Alla luce dell'incertezza che caratterizza l'evoluzione della pandemia di coronavirus, il 1° settembre 2021 abbiamo deciso di proporre al Parlamento di prorogare alcune disposizioni della legge COVID-19. Nel caso la crisi dovesse perdurare, una simile proroga ci consentirà di avere ancora a disposizione anche l'anno prossimo gli strumenti necessari per combattere la pandemia e le sue conseguenze, in particolare nei settori della sanità, della protezione dei lavoratori, dello sport e della cultura.

1 RS 818.102
2 RU 2020 3835; RS 818.102
3 RS 101
4 FF 2021 2135
5 RU 2020 5821
6 RU 2021 153
7 RU 2021 354

Gli ultimi mesi hanno mostrato che la situazione epidemiologica può mutare rapidamente e che è difficile fare previsioni circa la futura evoluzione della pandemia. Basti pensare che la crescita settimanale dei contagi registrati in luglio e agosto 2021 oscillava tra stagnazione e raddoppio. L'evoluzione dipende da numerosi fattori che non possono essere stimati con affidabilità (nuove varianti di virus, comportamento della popolazione nei confronti dei provvedimenti ordinati, tasso di vaccinazione, traffico viaggiatori e influssi stagionali e climatici).

Dopo che, una volta passata la terza ondata in primavera, l'andamento epidemiologico si è notevolmente calmato facendo registrare solo pochi casi giornalieri di nuove infezioni, a metà settembre 2021 i contagi hanno raggiunto un apice provvisorio con in media quasi 3000 notifiche al giorno. Le nuove infezioni hanno anche comportato un incremento delle ospedalizzazioni e dell'occupazione dei reparti di terapia intensiva. Nella prima metà di settembre, con il trattamento di circa 300 pazienti affetti da COVID-19 ogni giorno, il carico di lavoro in questi reparti ha toccato un livello preoccupante. Alcuni ospedali hanno nuovamente raggiunto il loro limite di capacità e sono stati costretti a dare priorità alla sicurezza delle cure rinviando gli interventi non urgenti. Il rapido incremento dei casi e delle ospedalizzazioni è probabilmente riconducibile alla variante Delta del virus, che è molto più contagiosa delle varianti che circolavano in precedenza e che, non da ultimo, può portare a decorsi gravi della malattia anche in persone giovani. I dati di fine settembre 2021 hanno fatto registrare una leggera distensione dell'andamento epidemiologico in Svizzera, tuttavia nell'ottobre 2021 le nuove infezioni giornalieri e i necessari ricoveri ospedalieri si situano ancora a un livello elevato. La situazione nei reparti di terapia intensiva rimane tesa, in particolare a causa della mancanza acuta di personale.

Benché il numero delle prime dosi di vaccino somministrate aumenti, la situazione non migliorerà in tempi brevi a causa del basso tasso di copertura vaccinale. La quota di popolazione non vaccinata rimane ancora troppo alta per poter tenere sotto controllo il numero di infezioni. Anche se l'ulteriore evoluzione è difficilmente prevedibile, sussiste un notevole rischio di una nuova e imminente ondata di infezioni che metterebbe notevolmente sotto pressione gli ospedali. Questo è tanto più probabile in quanto, con la diminuzione delle temperature e la maggiore permanenza in locali chiusi, l'incidenza dei casi di infezioni è destinata nuovamente ad aumentare.

1.1 Necessità d'intervento e obiettivi

Il 30 giugno 2021 il nostro Consiglio ha attribuito ai dipartimenti il mandato di esaminare se, alla luce dell'evoluzione della pandemia attesa a medio termine, fosse necessario prorogare le basi sancite nella legge COVID-19. Secondo le loro valutazioni della situazione epidemiologica, il Dipartimento federale dell'interno (DFI) e altri dipartimenti sono giunti alla conclusione che occorre prorogare oltre il 31 dicembre 2021 alcune disposizioni della legge COVID-19 allo scopo di garantire la capacità d'azione del Consiglio federale nella lotta all'epidemia di coronavirus.

La proroga persegue segnatamente i seguenti obiettivi:

- garantire l'approvvigionamento di materiale medico;

- continuare ad applicare gli strumenti per lottare contro l’epidemia di COVID-19 (sistema del tracciamento dei contatti, sistema del tracciamento della prossimità);
- mantenere alcuni strumenti per lottare contro le conseguenze economiche (provvedimenti nel settore della cultura e dello sport);
- prorogare le basi legali nel settore degli stranieri e dell’asilo e in materia di chiusura delle frontiere;
- prorogare in parte le basi legali in materia di diritto procedurale.

1.2 Alternative esaminate e soluzione scelta

Qualora si rinunci a prorogare determinate basi legali nella legge COVID-19, il nostro Consiglio non potrà più emanare nuovamente norme di diritto mediante ordinanze fondate sull’articolo 185 capoverso 3 Cost. Le condizioni per ricorrere al diritto di necessità sono date da gravi turbamenti esistenti o imminenti, come pure dal fatto che i provvedimenti che s’impongono oggettivamente per far fronte al pericolo non possono essere basati su normative esistenti. Inoltre dev’esserci un’urgenza temporale, poiché i provvedimenti da adottare non tollerano ritardi e soprattutto non è possibile attendere sino all’elaborazione delle basi legali seguendo la procedura legislativa ordinaria (inclusa la legislazione d’urgenza di cui all’art. 165 Cost.).

Dopo la scadenza delle basi legali nella legge COVID-19 occorrerebbe nuovamente analizzare sulla base delle circostanze concrete in che misura il nostro Consiglio potrebbe ancora emanare ordinanze che si fondino sull’articolo 185 capoverso 3 Cost. o sull’articolo 7 della legge del 28 settembre 2012⁸ sulle epidemie (LEp). Il nostro Consiglio non potrà derogare a questa possibilità soltanto perché non è riuscito a modificare e prorogare le basi legali già esistenti. L’urgenza temporale non sarebbe peraltro un motivo plausibile se è disponibile l’iter legislativo ordinario e viene proposto di farvi capo.

Tenuto conto delle precedenti considerazioni, nel *settore dell’assistenza sanitaria* occorre prorogare in particolare quelle disposizioni che attribuiscono al Consiglio federale la competenza di emanare disciplinamenti derogatori al diritto vigente in materia di obblighi di notifica di materiale medico importante ai fini dell’assistenza sanitaria (art. 3 cpv. 1) nonché sull’importazione di materiale medico (art. 3 cpv. 2 lett. a), prevedere deroghe o adeguamenti relativi a determinati obblighi di autorizzazione (art. 3 cpv. 2 lett. b e c), nonché adottare provvedimenti relativi alla fabbricazione e alla distribuzione di materiale medico (art. 3 cpv. 2 lett. f e i). Inoltre anche nel 2022 dovrà valere la regola secondo cui le persone vaccinate non sono tenute in linea di massima alla quarantena (art. 3a). Anche la disposizione relativa al sistema di test e di tracciamento dei contatti (art. 3b) va prorogata. Quale principio generale per i disciplinamenti riguardanti in particolare il settore sanitario dev’essere prorogato anche l’articolo 1a, che obbliga il Consiglio federale ad adottare i provvedimenti di lotta contro l’epidemia basandosi su criteri e valori di riferimento.

⁸ RS 818.101

Anche le disposizioni di durata limitata relative al sistema di tracciamento della prosimità, sancite nella legge sulle epidemie, vanno prorogate.

Quale complemento al settore sanitario, il nostro Consiglio chiede una proroga delle disposizioni sui provvedimenti nel *settore degli stranieri e dell'asilo* (art. 5) e in caso di chiusura alle frontiere (art. 6) nonché in parte di quelle in materia di diritto procedurale (art. 7). Nel *settore della cultura* e in quello *dello sport* andranno ancora previste per un certo tempo restrizioni, ragione per cui anche le pertinenti disposizioni dovranno essere prorogate (art. 11, 12b, 13).

Anche dopo queste modifiche il nostro Consiglio è comunque vincolato al principio sancito nell'articolo 1 della legge quando emana disciplinamenti fondati sulla legge COVID-19. Esso fa uso delle competenze attribuite dalla legge soltanto nella misura necessaria per far fronte all'epidemia di COVID-19 (art. 1 cpv. 2). Questi principi valgono anche quando le commissioni parlamentari formulano raccomandazioni all'attenzione del Consiglio federale sull'esercizio della sua competenza di emanare ordinanze.

1.3 Relazione con le strategie del Consiglio federale per la gestione delle crisi

Strategia a medio termine nel settore sanitario

Il nostro Consiglio ha definito l'ulteriore approccio strategico mediante il modello a tre fasi del 12 maggio 2021⁹. Quest'ultimo si basa sui progressi compiuti nella campagna di vaccinazione della popolazione. Nelle prime due fasi (fase di protezione e fase di stabilizzazione), dal momento che non tutte le persone adulte e disposte a farsi vaccinare avevano accesso alla vaccinazione, sono stati adottati provvedimenti generali di protezione per questa fascia della popolazione. Non appena tutte le persone adulte hanno avuto la possibilità di farsi vaccinare completamente, i provvedimenti devono essere riorientati. Nella fase di normalizzazione i provvedimenti non servono più a proteggere la popolazione non ancora vaccinata, ma sono adottati soltanto nel caso in cui si prospettasse un sovraccarico del sistema sanitario.

L'11 agosto 2021 il nostro Consiglio ha deciso di passare alla fase di normalizzazione, pur non escludendo che alcuni provvedimenti rimangano ancora necessari o lo diventino nuovamente. Le proroghe qui proposte si conciliano pertanto senz'altro con questa strategia.

Strategia di transizione per l'economia

Come previsto, dopo gli allentamenti adottati all'inizio di marzo 2021 è iniziata una rapida ripresa dell'economia interna. Anche le prospettive per l'economia mondiale e di riflesso per l'economia svizzera d'esportazione sono migliorate. Il gruppo di esperti della Confederazione si attende per il 2021 una crescita economica del 3,4 per cento,

⁹ Cfr. comunicato stampa del 12 mag. 2021 «Coronavirus: il Consiglio federale adotta la strategia per i prossimi mesi e apre la consultazione sulla quarta fase di riapertura».

chiaramente al di sopra della media. Il tasso di disoccupazione dovrebbe ulteriormente regredire e attestarsi al 3,1 per cento nella media annuale. Per il 2022 il gruppo di esperti prevede che la ripresa continui, con una crescita economica nuovamente superiore alla media.

Per accompagnare la ripresa economica prevista, il 18 giugno 2021 il nostro Consiglio ha adottato i contenuti di una strategia di transizione per l'economia con i seguenti tre pilastri: normalizzazione, accompagnamento della ripresa e rivitalizzazione.

Normalizzazione della politica economica parallelamente agli allentamenti

Con gli ulteriori allentamenti, anche i provvedimenti straordinari di sostegno economico, che erano stati adottati per affrontare le estese chiusure aziendali, giungono progressivamente a scadenza. Ciò riguarda in particolare gli aiuti per i casi di rigore nonché determinati provvedimenti straordinari nel settore delle indennità per lavoro ridotto (cfr. anche il n. 3.2). Il nostro Consiglio ritiene che i futuri provvedimenti di sostegno economico, nella misura in cui i provvedimenti in materia sanitaria siano stati almeno in gran parte revocati, dovranno concentrarsi sulla protezione degli individui e non più sulla compensazione del calo della cifra d'affari. Il nostro Consiglio tiene così conto del fatto che l'andamento della cifra d'affari delle imprese dipende nuovamente in ampia misura dalla domanda dei loro prodotti.

Per prevenire nuove restrizioni, il nostro Consiglio proseguirà coerentemente i suoi sforzi nell'ambito della campagna di vaccinazione della popolazione, nel settore dei test e del tracciamento dei contatti, nonché nell'acquisto di medicinali.

Accompagnamento della ripresa dell'economia

Alcune aziende potrebbero subire una maggiore pressione verso un adattamento. Il nostro Consiglio intende sostenere determinate imprese costrette a procedere ad adattamenti rafforzando strumenti di comprovata efficacia. Già nell'autunno 2020 ha lanciato il programma d'impulso Capacità d'innovazione Svizzera¹⁰ di Innosuisse. Il 1° settembre 2021 ha fissato i punti centrali del Recovery Plan¹¹ per il rilancio del turismo svizzero. Il settore delle manifestazioni potrà ricorrere al cosiddetto «scudo protettivo»¹² per gli eventi organizzati da giugno 2021 ad aprile 2022, un provvedimento che aumenta la sicurezza della pianificazione per gli organizzatori di grandi eventi. Inoltre le imprese hanno a disposizione gli strumenti ordinari e consolidati riguardanti la promozione della piazza economica, come la promozione delle esportazioni o la politica regionale. Nell'ambito delle fidejussioni riconosciute dalla Confederazione, le piccole e medie imprese possono inoltre ottenere crediti garantiti da fideiussione.

¹⁰ Cfr. comunicato stampa dell'11 dic. 2020 «Coronavirus: programma d'impulso «Capacità d'innovazione Svizzera» e modifica dell'ordinanza sulla promozione della ricerca e dell'innovazione».

¹¹ Cfr. comunicato stampa del 1° set. 2021 «Coronavirus: il Consiglio federale sostiene il rilancio del turismo svizzero».

¹² Cfr. comunicato stampa del 28 apr. 2021 «Coronavirus: più sicurezza per la pianificazione di grandi manifestazioni a partire da luglio».

Nell'assicurazione contro la disoccupazione, oltre all'offerta di consulenza e collocamento degli uffici regionali di collocamento esistono strumenti efficaci come i provvedimenti cantonali relativi al mercato del lavoro per assistere fattivamente i disoccupati nella ricerca di un posto di lavoro. Inoltre, indipendentemente dalle disposizioni straordinarie della legge COVID-19 è sempre possibile far capo all'indennità ordinaria per lavoro ridotto.

Rivitalizzazione dell'economia

Il nostro Consiglio ha dato l'incarico di elaborare diversi progetti che dovrebbero contribuire a migliorare le condizioni quadro economiche e a rivitalizzare l'economia sul lungo periodo. Vi rientrano ad esempio il messaggio sull'approvazione dell'accordo di libero scambio fra gli Stati dell'AELS e gli Stati del MERCOSUR, i messaggi concernenti la legge federale sullo sgravio amministrativo delle imprese e sull'introduzione di un freno alla regolamentazione, il messaggio concernente la revisione parziale della legge sui cartelli, nonché i lavori avviati dopo il rifiuto della legge sul CO₂. Infine il nostro Consiglio intende sfruttare le opportunità offerte dalla digitalizzazione grazie alle circa 90 misure del Piano d'azione Svizzera Digitale.

I Cantoni sostengono la strategia di transizione del Consiglio federale

Un'indagine svolta dalla Confederazione dal 9 al 13 settembre 2021 presso i Governi cantonali¹³ mostra che la grande maggioranza dei Cantoni sostiene la strategia di transizione di politica economica del nostro Consiglio e vuole porre fine agli aiuti straordinari, tanto più che l'evoluzione economica evolve positivamente. Disponendo di vaccini efficaci, l'accento nell'ambito della protezione della salute sarà posto in futuro su provvedimenti che limitino al minimo l'attività economica. Le chiusure aziendali o chiare restrizioni dell'attività commerciale sono escluse. Di conseguenza viene anche meno la necessità di indennizzare le perdite di cifra d'affari delle imprese mediante risorse fiscali generali (provvedimenti per i casi di rigore secondo l'art. 12 della legge COVID-19). I provvedimenti straordinari di aiuto adottati nella fase di lockdown vanno quindi sostituiti dagli strumenti ordinari di politica economica. La continuazione della compensazione delle perdite di cifra d'affari frenerebbe il cambiamento strutturale e impedirebbe alle imprese di adeguarsi rapidamente alla nuova normalità. Inoltre le basi di calcolo (p. es. la cifra d'affari di riferimento) non sono fissate in un programma continuo; numerose questioni tecniche (per es. la gestione di fusioni e concentrazioni) non sono state disciplinate, poiché i provvedimenti per i casi di rigore sono stati definiti volutamente per una durata limitata. Una maggioranza dei Cantoni chiede invece più tempo per liquidare i casi di rigore attuali; occorre tener conto di questa richiesta (cfr. n. 3.1.3 «Pretese dei Cantoni alla partecipazione della Confederazione ai provvedimenti per i casi di rigore»). Per sostenere i settori particolarmente colpiti il nostro Consiglio ha messo a disposizione dei Cantoni, nell'ambito dell'ordinanza COVID-19 casi di rigore del 25 novembre 2020¹⁴, 300 milioni di franchi dalla riserva del Consiglio federale. Pressoché tutti i Cantoni utilizzano o esaminano la possibilità di utilizzare queste risorse supplementari per aumentare i contributi

¹³ Cfr. n. 2

¹⁴ RS 951.262

per i casi di rigore destinati alle imprese particolarmente colpite o per finanziare le prestazioni anticipate cantonali per le imprese. La maggioranza giunge alla conclusione che 300 milioni per ora sono sufficienti. La Confederazione continuerà tuttavia a osservare la situazione insieme ai Cantoni e, all'occorrenza, per il 2021 attingerà ulteriori mezzi dalla riserva del Consiglio federale. Nello scenario peggiore di una pandemia che rendesse necessario un nuovo lockdown generalizzato, scenario attualmente ritenuto improbabile, essa sottoporrà tempestivamente proposte di soluzione adeguate in vista della sessione primaverile 2022.

In virtù della vigente base legale, i grandi eventi sono garantiti sino a fine aprile 2022 (art 11a della legge COVID-19; scudo protettivo per i grandi eventi). Un'estensione ai mesi estivi del 2022 non è ritenuta necessaria.

Le basi legali per gli aiuti straordinari nel settore dell'assicurazione contro la disoccupazione sono in gran parte valide fino al 31 dicembre 2021 e, all'occorrenza, possono essere prorogate mediante ordinanza (art. 17, 17a e 17b). Molti Cantoni chiedono una proroga della procedura sommaria di conteggio per la riscossione dell'indennità per lavoro ridotto. Il nostro Consiglio tiene conto di questa richiesta mediante un corrispondente adeguamento a livello di ordinanza. In tal modo la procedura sommaria di conteggio è stata prorogata sino a fine 2021¹⁵. L'indennità per lavoro ridotto è disponibile indipendentemente dalle disposizioni della legge COVID-19 e può sempre essere richiesta in situazioni di crisi nel rispetto delle condizioni fissate dalla legge del 25 giugno 1982¹⁶ sull'assicurazione contro la disoccupazione. Questo strumento consolidato è pertanto ancora disponibile per mantenere temporaneamente i posti di lavoro minacciati.

2 Procedura preliminare

Conformemente all'articolo 3 capoverso 1 lettera b della legge del 18 marzo 2005¹⁷ sulla consultazione (LCo), per progetti di legge contenenti importanti norme di diritto va indetta una consultazione. Per la legge COVID-19, dal 19 giugno al 10 luglio 2020 si è tenuta una consultazione, come pure per la modifica del 18 dicembre 2020. Per le modifiche del 19 marzo e del 18 giugno 2021 non sono state svolte consultazioni.

Il presente messaggio non propone importanti modifiche materiali ma intende unicamente garantire la continuazione degli strumenti esistenti anche dopo il 2021. Si è pertanto rinunciato a una consultazione formale vera e propria.

2.1 Indagine presso i Governi cantonali in merito alle disposizioni per i casi di rigore

Dal 9 al 13 settembre 2021 è stata svolta presso i Governi cantonali un'indagine per valutare se questi ultimi fossero d'accordo di non prorogare le disposizioni della legge

¹⁵ RU 2021 593

¹⁶ RS 837.0

¹⁷ RS 172.061

COVID-19 relative ai provvedimenti per i casi di rigore, la protezione per eventi pubblici e i provvedimenti straordinari nel settore dell'assicurazione contro la disoccupazione.

Dall'indagine è emerso che la grande maggioranza dei Cantoni è favorevole alla strategia di transizione del nostro Consiglio e intende porre termine agli aiuti straordinari, tanto più che le stime riferite all'evoluzione economica sono positive. Nessun Cantone chiede una proroga completa dell'attuale dispositivo; molti Cantoni fanno persino notare esplicitamente che una sua prosecuzione comporterebbe problemi di attuazione irrisolvibili e oneri d'esecuzione elevati. La maggior parte dei Cantoni chiede invece più tempo per liquidare i casi di rigore pendenti. Una minoranza ritiene che l'evoluzione della pandemia sia difficilmente valutabile, ragione per cui occorre essere pronti a tutti gli scenari. Altri rendono attenti che alcuni settori (settore alberghiero nelle città, baracconisti e impresari circensi, eventi, centri fitness) faticano a riprendersi. I rappresentanti dell'economia e delle parti sociali sono stati consultati su questa stessa questione il 14 settembre 2021 in occasione di una seduta del comitato ad hoc della Commissione extraparlamentare per la politica economica. Essi non vedono la necessità di prorogare gli aiuti per i casi di rigore o lo scudo protettivo per eventi pubblici.

Inoltre una maggioranza risicata dei Cantoni è d'accordo di rinunciare alla proroga delle disposizioni derogatorie nel settore del lavoro ridotto (AI, BE, BL, GL, GR, NE, NW, OW, SG, SO, SZ, TG, UR, ZH). AR, GE, JU, ZG vogliono prorogare la procedura di conteggio sommario fino al 2022 (art. 17 cpv. 1 lett. d), mentre VD chiede una proroga dei provvedimenti per i lavoratori su chiamata con rapporti di lavoro di durata indeterminata e per le persone con rapporti di lavoro di durata determinata o rapporti di tirocinio (art. 17 cpv. 1 lett. e ed f). Una minoranza dei Cantoni (AG, FR, GE, SH, TI, VS) chiede una proroga di tutti i provvedimenti per il calcolo e la semplificazione dell'ottenimento dell'indennità per lavoro ridotto fino al 2022. BS chiede che l'aumento dell'indennità per lavoro ridotto per i lavoratori con basso reddito sia mantenuto finché la ripresa economica si riveli duratura anche nei settori con redditi del lavoro modesti. Alla seduta del comitato ad hoc della Commissione per la politica economica, l'Unione svizzera degli imprenditori e Travail.Suisse si sono espressi a favore di una continuazione della procedura sommaria di conteggio nei settori interessati dall'introduzione dell'obbligo del certificato COVID-19. Inoltre Travail.Suisse propone di prorogare l'estensione dell'indennità per lavoro ridotto per i lavoratori con rapporti di lavoro di durata determinata e per quelli su chiamata.

2.2 Consultazione dei Cantoni e delle associazioni mantello svizzere dell'economia sul messaggio e sul disegno di legge

I Cantoni e le parti sociali sono stati consultati sulla bozza di messaggio e sul disegno di modifica della legge COVID-19 (proroga di alcune disposizioni) dal 30 settembre al 6 ottobre 2021. Alla consultazione hanno partecipato i Cantoni e le seguenti associazioni mantello svizzere dell'economia: economiesuisse, Unione svizzera delle arti e mestieri (USAM), Unione svizzera degli imprenditori (USI), Unione sindacale svizzera (USS), Società degli impiegati commercio (SIC), Travail.Suisse.

Sono pervenuti i pareri di tutti i Cantoni e delle seguenti associazioni: economiesuisse, Gastrosuisse, SIC, USI, USAM, USS, Taskforce Culture (TF Culture).

Ventun Cantoni (AG, AI, AR, BE, BL, BS, FR, GE, GR, JU, NE, OW, SG, SO, SH, VD, VS, ZG, ZH) e 5 associazioni (economiesuisse, Gastrosuisse, SIC, USAM, USI) hanno approvato il progetto integralmente o in linea di massima. Due Cantoni hanno approvato la proroga ma soltanto fino al 30 marzo 2022 (TG) o al 30 aprile 2022 (GL). Secondo TG le necessarie basi legali avrebbero dovuto essere istituite nel diritto pubblico. Due Cantoni hanno fatto notare che il Consiglio federale deve adattare i provvedimenti in caso di situazione stabile (SZ) e definire degli scenari di uscita (LU). Tre Cantoni non hanno espresso esplicitamente né approvazione né disapprovazione per l'insieme del progetto (UR, NW, TI). L'USAM ha respinto il progetto nella sua proposta principale.

Le seguenti proposte e osservazioni sono state avanzate riguardo a singole disposizioni.

Criteri e valori di riferimento (art. 1a)

La proroga dell'articolo è stata approvata esplicitamente da VS, BE (soltanto fino al 30 giugno 2022), USI ed economiesuisse. Gastrosuisse è favorevole a questa disposizione e sottolinea il fatto che essa esorta espressamente il nostro Consiglio a tener conto delle conseguenze economiche e sociali. UR respinge la proroga della disposizione poiché ritiene che l'uscita dai provvedimenti restrittivi sia vicina e al Consiglio federale non spetti pertanto la competenza di prevedere l'adozione di provvedimenti restrittivi. GL vuole prorogare l'articolo 1a soltanto sino a fine aprile 2022 e invita il nostro Consiglio a emanare chiari criteri e valori di riferimento riguardanti l'introduzione e l'abolizione dell'obbligo esteso del certificato o ad abolire le restrizioni ancora esistenti in materia di capienza (numero massimo per eventi); vi sono sufficienti valori di riferimento per quanto riguarda i possibili rischi epidemiologici legati alla stagione fredda. LU afferma che ora la Confederazione deve preparare degli scenari di uscita dalla crisi sulla base di chiari valori di riferimento, vale a dire deve precisare a partire da quando e quali provvedimenti potranno essere aboliti.

Provvedimenti nel settore dell'assistenza sanitaria (art. 3, 3a, 3b, 4 e disposizioni della LEp)

Economiesuisse ha espressamente approvato la proroga dei provvedimenti nel settore della sanità. BE desidera prorogare tali provvedimenti soltanto fino al 30 giugno 2022.

SG respinge la proroga dell'articolo 3b e delle disposizioni della LEp relative al sistema di test e di tracciamento dei contatti nonché dell'articolo 4 (provvedimenti nel settore della protezione dei lavoratori).

Provvedimenti nel settore della cultura (art. 11)

Diversi Cantoni hanno accolto favorevolmente la proroga di questa disposizione (segnatamente AI, BE, BL, FR, GR, JU, NE, SH, TI, VD, UR). Anche l'USS chiede espressamente una proroga dei provvedimenti in materia di cultura. Economiesuisse

respinge per contro la proroga, poiché ritiene che la rinuncia volontaria alla partecipazione a manifestazioni da parte degli spettatori non debba costituire un motivo per ottenere prestazioni di aiuto, come non lo è peraltro la rinuncia dei clienti a frequentare i commerci. Per parità di trattamento con altri settori, SG propone di prorogare la disposizione sulla cultura soltanto fino al 30 giugno 2022. UR ha chiesto di esaminare se sia sufficiente una proroga fino al 30 aprile 2022 o al 30 giugno 2022.

Diversi Cantoni e la TF Culture hanno sottolineato che i progetti di ristrutturazione saranno particolarmente importanti nel 2022 e che anche i progetti in ambito amatoriale dovrebbero essere sostenuti (BE, FR, GR, JU, SG, SH, VD).

Alcuni Cantoni (BL, JU, SG, SH) e la TF Culture evidenziano che anche nel 2022 occorreranno contributi a fondo perso per il settore della cultura. Non sarebbe una misura sensata prevedere mutui invece di contributi a fondo perso poiché le imprese culturali non saranno ancora in grado di conseguire utili sufficienti per poterli rimborsare.

Provvedimenti per i casi di rigore (art. 12)

Gastrosuisse e una minoranza dell'USI e dell'USAM (proposta subordinata) si esprimono a favore di una proroga di questa disposizione. Economiesuisse si dice soddisfatta che l'articolo 12 non sarà prorogato. Diversi Cantoni (segnatamente GR, GE, JU) approvano la possibilità di adeguare i termini di conteggio (art. 19 cpv. 2) e sottolineano l'importanza di questo provvedimento.

VD si chiede se la riserva del Consiglio federale di 300 milioni di franchi sia sufficiente. La prospettiva a medio termine, in particolare per il settore alberghiero, induce a temere che ciò non sia il caso.

Provvedimenti volti a indennizzare la perdita di guadagno (art. 15)

SG si dice d'accordo con una proroga ma soltanto fino al 30 giugno 2022. È espressamente favorevole alla rinuncia alla continuazione del diritto per coloro che sono indirettamente interessati. La SIC sostiene pure espressamente questo adeguamento.

L'USS, Gastrosuisse e la TF Culture chiedono di mantenere l'indennità per perdita di guadagno anche per le persone indirettamente interessate. Anche l'USAM (proposta subordinata) chiede la proroga della normativa vigente senza adeguamento.

Provvedimenti nel settore dell'assicurazione contro la disoccupazione (art. 17)

Diversi partecipanti alla consultazione si dicono favorevoli a una proroga in particolare della procedura sommaria nell'ambito dell'indennità per lavoro ridotto (JU, USS, Gastrosuisse, TF Culture), almeno fino al 30 aprile 2022 (SH). Anche l'USAM nella sua proposta subordinata chiede una proroga degli articoli 17 capoverso 1 lettere d–f nonché 17b capoverso 1.

3 Puntii essenziali del progetto

3.1 Modifiche proposte

3.1.1 Criteri e valori di riferimento

In questo momento è impossibile prevedere con attendibilità l'evoluzione della pandemia nel corso del prossimo anno. In particolare non è possibile escludere che si rivelino ancora necessari alcuni provvedimenti nel quadro della situazione particolare o nell'ambito dell'entrata in Svizzera.

Per questa ragione va prorogata sino a fine dicembre 2022 la durata di validità dell'articolo 1a, che incarica il nostro Consiglio di fissare i criteri e i valori di riferimento alla base delle restrizioni e degli allentamenti riguardanti la vita economica e sociale.

3.1.2 Settore sanitario

Approvvigionamento nel settore dell'assistenza sanitaria

L'articolo 3 contiene la base legale per provvedimenti specifici volti a garantire l'approvvigionamento nel settore sanitario e per altri provvedimenti durante l'epidemia di COVID-19 che non possono essere fondati sulla legge sulle epidemie. Alla luce dell'incertezza che caratterizza l'evoluzione della situazione epidemiologica, questa disposizione va prorogata sino a fine 2022 con un'eccezione (cpv. 7 lett. d).

Obbligo della quarantena, sistema di test e di tracciamento dei contatti

A causa dell'incertezza che caratterizza l'evoluzione dell'epidemia di COVID-19, vanno prorogati sino a fine 2022 anche l'articolo 3a riguardante l'esonero delle persone vaccinate dall'obbligo della quarantena e l'articolo 3b relativo alle competenze del Consiglio federale sulla garanzia del sistema di test e di tracciamento dei contatti.

Protezione dei lavoratori

L'evoluzione della pandemia non può essere prevista con attendibilità, cosicché rimangono validi o potrebbero rendersi necessari provvedimenti specifici di protezione per le persone particolarmente vulnerabili nel mondo del lavoro. La durata di validità delle disposizioni per proteggere i lavoratori devono quindi essere prorogate sino a fine 2022.

Sistema di tracciamento della prossimità

Quale tracciamento digitale dei contatti, l'applicazione SwissCovid rappresenta un importante pilastro nella lotta all'epidemia. Tra il 17 e il 23 settembre 2021 erano attive tra 1 630 000 e 1 640 000 installazioni dell'applicazione SwissCovid; in questo

periodo sono stati immessi dagli utenti fra 39 e 79 codici COVID al giorno¹⁸. L'utilità delle applicazioni di tracciamento della prossimità è attualmente oggetto di ricerca. Recenti pubblicazioni sottolineano che tali applicazioni rappresentano un importante provvedimento di sostegno nel sistema di tracciamento dei contatti. Inoltre, per il sistema di tracciamento dei contatti «CrowdNotifier» utilizzato nell'applicazione SwissCovid è stato provato che offre un'elevata protezione della sfera privata e un'elevata resistenza agli abusi¹⁹. Il nostro Consiglio propone pertanto di prorogare sino a fine 2022 la durata di validità degli articoli 60a, 62a, 80 capoverso 1 lettera f e 83 capoverso 1 lettera n LEp riguardanti il sistema di tracciamento della prossimità.

Multe disciplinari

Il fatto che, con la revisione parziale della legge COVID-19 del 18 dicembre 2020, la legge sulle epidemie abbia ripreso l'elenco di leggi di cui all'articolo 1 della legge del 18 marzo 2016²⁰ sulle multe disciplinari (LMD) è riconducibile a una richiesta dei Cantoni e delle autorità di perseguimento penale. Lo scopo di questa aggiunta era di poter perseguire in modo semplice ed efficace contravvenzioni di minore entità, chiare e riconoscibili, ai provvedimenti di polizia sanitaria destinati segnatamente a lottare contro la pandemia di coronavirus. La possibilità di sanzionare con una multa disciplinare alcune contravvenzioni ai provvedimenti si è rivelata efficace. È pertanto adeguato prorogare la durata di validità dell'articolo 1 capoverso 1 lettera a numero 12a LMD.

Non va invece prorogata la seconda parte del periodo dell'articolo 1 capoverso 1 lettera b LMD, pure introdotta con la menzionata revisione parziale. Essa fa riferimento a una disposizione dell'ordinanza COVID-19 situazione particolare del 19 giugno 2020²¹ e stabilisce in modo restrittivo che la procedura delle multe disciplinari non può essere applicata per sanzionare la violazione dell'obbligo di indossare la mascherina facciale nello spazio pubblico (p. es. nelle aree pedonali trafficate dei centri urbani e dei centri storici). L'ordinanza menzionata è stata abrogata con effetto dal 25 giugno 2021; l'ordinanza successiva (Ordinanza COVID-19 situazione particolare del 23 giugno 2021²²) non contiene nessuna prescrizione di tenore identico. Si rinuncia pertanto a una proroga della pertinente parte del periodo.

¹⁸ Cfr. Ufficio federale di statistica (2021), Monitoraggio dell'app SwissCovid. Consultabile all'indirizzo: www.experimental.bfs.admin.ch/expstat/it/home/metodi-innovativi/swisscovid-app-monitoring.html (stato 27.10.2021).

¹⁹ Lueks/Gürses/Veale/Bugnion/Salathé/Paterson/Troncoso, CrowdNotifier: Decentralized Privacy-Preserving Presence Tracing, in: Sciendo, 2021, 350 segg.

²⁰ RS 314.1

²¹ RU 2020 2213, 2735, 3547, 3679, 4159, 4503, 5189; 2021 52, 60, 110, 145, 213, 222, 275, 297, 300, 308

²² RS 818.101.26

3.1.3 Ulteriori settori

Settore degli stranieri e dell'asilo e chiusura alle frontiere

Attualmente non è ancora chiaro come evolverà la situazione epidemiologica e come si ripercuoterà sul settore degli stranieri e dell'asilo. Non sono da escludere nuove mutazioni pericolose del virus né un aumento delle infezioni. Per questa ragione in presenza di una necessità dimostrata, anche dopo il 31 dicembre 2021 dovrà essere possibile adottare i provvedimenti particolari previsti.

I provvedimenti nel settore degli stranieri e dell'asilo vanno distinti da quelli di natura sanitaria applicati alla frontiera nel traffico passeggeri internazionale, che possono essere ordinati in virtù dell'articolo 41 LEp anche per i cittadini svizzeri. Essi servono pure a impedire la diffusione di malattie trasmissibili nella fascia di frontiera.

Diritto procedurale

In considerazione della situazione ancora incerta e del fatto che rimane difficile per alcune persone particolarmente vulnerabili partecipare agli atti procedurali, i provvedimenti vigenti dall'aprile 2020 in materia di giustizia e di diritto procedurale conformemente all'ordinanza COVID-19 sulla giustizia e sul diritto procedurale del 16 aprile 2020²³ devono essere prorogati in un punto: per il ricorso a strumenti tecnici o ausiliari quali videoconferenze e conferenze telefoniche per gli atti procedurali che prevedono la partecipazione di parti, testimoni o terzi, in particolare udienze e audizioni (art. 7 lett. b), la necessaria base legale dev'essere prorogata sino alla fine del 2022.

Settore della cultura

Da marzo 2020 si è constatato che le difficoltà economiche innescate dalla pandemia sono particolarmente tangibili nel settore della cultura.

Sebbene negli ultimi mesi il nostro Consiglio abbia progressivamente allentato i provvedimenti epidemiologici in relazione alla COVID-19, le conseguenze della pandemia sul settore della cultura si fanno ancora sentire, in particolare perché i grandi eventi richiedono tempi di preparazione da sei a nove mesi. Le ripercussioni a lungo termine delle restrizioni sanitarie si vedono inoltre nel comportamento del pubblico. Secondo un'indagine rappresentativa, nel prossimo futuro il 31 per cento della popolazione svizzera intende partecipare meno a manifestazioni culturali²⁴.

L'8 settembre 2021 il nostro Consiglio ha deciso di limitare le manifestazioni alle persone munite del certificato COVID-19. A seconda dell'evolversi della pandemia potranno essere necessari ulteriori interventi statali. Un inasprimento degli attuali provvedimenti sanitari comporterebbe un aumento delle sfide economiche per il settore della cultura facendole perdurare più a lungo.

²³ RS 272.81

²⁴ L'Oeil du Public. Studio sulla partecipazione a eventi culturali ai tempi del coronavirus, Losanna, giugno 2021. Consultabile all'indirizzo: [etude-culture-covid – L'Oeil du Public \(oeildupublic.com\)](https://www.oeildupublic.com).

Occorre quindi garantire che, in caso di peggioramento della situazione epidemiologica, la Confederazione sia in grado anche dopo il 31 dicembre 2021 di mantenere, se necessario, i provvedimenti attuali. Una proroga della durata di validità dell'articolo 11 sino a fine 2022 permetterà di istituire la necessaria base legale per il settore della cultura.

Settore dello sport

Il nostro Consiglio propone di prorogare l'articolo 12b e il correlato articolo 13 della legge COVID-19 sino alla fine della stagione 2021/2022, più precisamente sino al 30 giugno 2022, per far fronte alle possibili restrizioni per gli spettatori di eventi sportivi che potrebbero protrarsi oltre il 2021 a causa dell'incertezza nell'evoluzione epidemiologica. Se fosse necessario introdurre ulteriori restrizioni per gli spettatori, i club degli sport di squadra di livello professionistico e semiprofessionistico subirebbero nuovamente considerevoli perdite di introiti. In tal caso, mediante una proroga della durata di validità degli articoli 12b e 13, la Confederazione potrebbe versare contributi per coprire le mancate entrate secondo le normative, le procedure e gli strumenti sinora vigenti e con oneri amministrativi limitati. Sarebbe inoltre possibile evitare che, a causa del principio di annualità, le domande di contributi siano presentate al più tardi entro l'inizio di dicembre 2021 e i pagamenti debbano essere sospesi nel bel mezzo della stagione, mentre le restrizioni per gli spettatori perdurano. Una proroga consentirebbe anche di evitare che i club presentino domande di sostegno secondo l'articolo 11a (scudo protettivo per eventi pubblici) dal 1° gennaio 2022 e successivamente si vengano a creare disparità di trattamento all'interno delle leghe a causa delle competenze cantonali.

Il pacchetto di stabilizzazione è attuato da Swiss Olympic. I fondi possono essere impiegati per coprire le perdite di proventi e le maggiori spese legate alla pandemia di COVID-19, nonché per cofinanziare provvedimenti di rilancio delle strutture sportive (p. es. provvedimenti per recuperare membri di associazioni e club). La necessità per le federazioni sportive di adottare pertinenti misure di rilancio potrebbe sorgere anche soltanto nel 2022 o estendersi fino ad allora. Poiché questo pacchetto di aiuti è fondato sul diritto ordinario (art. 4 della legge del 17 giugno 2011²⁵ sulla promozione dello sport), non sono necessari adeguamenti delle basi giuridiche.

Indennità per perdita di guadagno

L'indennità per perdita di guadagno per il coronavirus è versata alle persone che devono interrompere o limitare in modo considerevole la loro attività lucrativa a causa di provvedimenti adottati per far fronte all'epidemia di COVID-19. L'articolo 21 capoverso 10 della legge COVID-19 limita la durata di validità dell'articolo 5 della legge COVID-19 al 31 dicembre 2021.

Considerata l'attuale evoluzione della pandemia, è da prevedere che determinate categorie di persone a rischio, così come i bambini piccoli, non avranno la possibilità di essere vaccinati. È quindi probabile che nel 2022 dovranno ancora essere ordinate misure di quarantena che porteranno alla chiusura di talune strutture di custodia. Vi è

²⁵ RS 415.0

pure da attendersi che a causa di questi provvedimenti vi saranno problemi nel settore della cura dei figli da parte di terzi.

Grazie alla disponibilità di vaccini efficaci e all'estensione dell'obbligo del certificato, è improbabile che saranno nuovamente necessarie misure altrettanto drastiche di quelle adottate nelle precedenti ondate di coronavirus. L'attuale instabilità della situazione epidemiologica non permette tuttavia di escludere che debbano di nuovo essere ordinate chiusure aziendali e reintrodotta il divieto di manifestazioni. Per questa eventualità deve essere attribuita al Consiglio federale la competenza di reintrodurre le prestazioni corrispondenti. È necessario dunque che la base legale per l'indennità per perdita di guadagno per il coronavirus per le persone direttamente toccate dai provvedimenti sia mantenuta e che la sua durata di validità venga prorogata sino al 31 dicembre 2022.

In linea con la strategia di transizione decisa dal Consiglio federale, che prevede l'abbandono graduale degli aiuti straordinari e il ritorno agli strumenti ordinari di politica economica, non devono invece essere prorogate le prestazioni per le persone che sono toccate soltanto in modo indiretto dai provvedimenti. Ciò riguarda il diritto di chi ha subito una limitazione considerevole dell'attività lucrativa a causa di una diminuzione della cifra d'affari di almeno il 30 per cento.

Pretese dei Cantoni alla partecipazione della Confederazione ai provvedimenti per i casi di rigore

I Cantoni possono incorrere in ritardi nel calcolo definitivo, nel versamento o nell'attribuzione degli aiuti per i casi di rigore. Ciò avviene, ad esempio, a causa di procedure di ricorso e giudiziarie pendenti, perché l'utilizzo della riserva del Consiglio federale previsto dall'articolo 12 capoverso 2 della legge COVID-19, sbloccata soltanto a metà giugno 2021, ha richiesto l'adozione nei Cantoni di adeguamenti giuridici che richiedono un certo tempo, oppure perché un Cantone calcola in modo definitivo il proprio contributo in funzione della chiusura dei conti 2021 delle aziende. In simili casi, l'attribuzione o il versamento da parte dei Cantoni degli aiuti per i casi di rigore non potrà avvenire entro la fine del 2021.

Il fatto che l'articolo 12 della legge COVID-19 cesserà di essere applicabile il 31 dicembre 2021 fa sorgere questioni di diritto transitorio circa la validità temporale del disciplinamento del conteggio fra la Confederazione e i Cantoni. Al fine di garantire la base legale necessaria per le pretese dei Cantoni alla partecipazione della Confederazione per i casi riguardanti un sostegno accordato nel 2020 o nel 2021, ma che nel 2021 non saranno ancora completamente conclusi, deve essere istituita una nuova norma di delega. In tal modo il Consiglio federale potrà adottare, in misura oggettivamente limitata e per un periodo di tempo più lungo, normative inerenti ai casi di rigore tra la Confederazione e i Cantoni.

Attualmente la validità dei provvedimenti previsti negli articoli 12b e 13 della legge COVID-19 decade alla fine del 2021. Dal punto di vista del funzionamento del campionato nazionale delle leghe di livello professionistico e semiprofessionistico il provvedimento decade nel bel mezzo della stagione 2021/2022 che, a seconda della lega, parte da agosto 2021 e termina a maggio 2022. Prolungando i provvedimenti di cui agli articoli 12b e 13 della legge COVID-19 fino al 30 giugno 2022 è possibile garantire che l'intera stagione possa essere coperta in tutte le leghe e che le richieste di aiuto finanziario possano essere elaborate e decise in tempo utile dall'Amministrazione.

Con la proroga si ridurrà la pressione sui club di richiedere sostegno secondo l'articolo 11a della legge COVID-19 (scudo protettivo per eventi pubblici), diminuendo anche il rischio che i club appartenenti alla stessa lega siano trattati in modo diverso a seconda della competenza cantonale.

Art. 12b cpv. 8

L'articolo 12b della legge COVID-19 prevede diverse condizioni che i beneficiari devono rispettare per un periodo di cinque anni dopo il versamento dei contributi. Vi rientrano in particolare il mantenimento della massa salariale totale della stagione 2019/2020, il mantenimento dei provvedimenti di promozione dei giovani e dello sport femminile nonché l'obbligo di presentare rapporto ogni anno.

In caso di mancata osservanza della condizione relativa al mantenimento della massa salariale viene applicata una disposizione speciale che si discosta da quelle previste dalla legge del 5 ottobre 1990²⁶ sui sussidi. Questa disposizione deve restare in vigore almeno fino a quando sarà compiuto il controllo dell'osservanza della condizione, ovvero dopo il termine di cinque anni. La durata di validità dell'articolo 12b capoverso 8 della legge COVID-19 deve essere pertanto prorogato di principio fino al 31 dicembre 2027, indipendentemente dalle proroghe dei provvedimenti secondo gli articoli 12b e 13 della legge COVID-19.

Art. 15

Le basi legali per l'indennità per perdita di guadagno sono disciplinate nell'articolo 15 della legge COVID-19. Il 18 giugno 2021 il Parlamento ha deciso di prolungare la durata di queste prestazioni fino al 31 dicembre 2021.

Secondo le disposizioni attualmente in vigore hanno diritto alle prestazioni i lavoratori indipendenti e i lavoratori salariati che subiscono una perdita di guadagno perché non possono più ricorrere a terzi per la custodia dei figli a causa dei provvedimenti per combattere l'epidemia di COVID-19. Si tratta, ad esempio, della chiusura di istituti di custodia o di una quarantena ordinata alla persona prevista per la custodia. I lavoratori indipendenti o i lavoratori salariati hanno diritto all'indennità se devono interrompere la loro attività a causa di una quarantena ordinata dalle autorità e subiscono una perdita di guadagno. Rientrano in questa categoria anche gli indipendenti e le persone in una posizione simile a quella di un datore di lavoro che devono cessare la loro attività lucrativa poiché colpiti direttamente da chiusure aziendali o divieti di manifestazioni

ordinati a livello cantonale o federale. Tali persone hanno inoltre diritto al versamento dell'indennità se devono limitare in modo considerevole la loro attività lucrativa. Secondo la modifica della legge COVID-19 del 19 marzo 2021, sono ritenute aver subito una limitazione considerevole dell'attività lucrativa soltanto le persone che hanno subito una perdita di guadagno o salariale e la cui impresa ha registrato una diminuzione della cifra d'affari del 30 per cento almeno rispetto alla cifra d'affari media degli anni 2015–2019 (definizione applicabile dal 1° aprile 2021). Queste informazioni saranno fornite tramite autodichiarazione e verificate dalla casse di compensazione mediante controlli a campione.

Grazie alla disponibilità di vaccini efficaci e all'estensione dell'obbligo del certificato, è presumibile che la protezione della salute potrà avvenire con provvedimenti meno restrittivi rispetto alle passate ondate. È probabile tuttavia che in particolare vengano ordinate quarantene anche dopo il 2021, poiché la vaccinazione non è disponibile per determinate categorie di persone a rischio o per i bambini piccoli. Pertanto l'indennità per perdita di guadagno COVID-19 deve essere prolungata per le persone che, a causa dell'ordine di quarantena, devono interrompere la loro attività lucrativa. Ciò comprende principalmente la quarantena dei contatti ordinata alla persona assicurata. Dovrebbe essere inoltre prorogata l'indennità in caso di chiusure di istituti di custodia o di quarantena ordinata alla persona prevista per la custodia dei figli. Nel caso in cui i provvedimenti a protezione dei lavoratori indipendenti e salariati particolarmente a rischio siano proseguiti nel quadro dell'ordinanza 3 COVID-19 del 19 giugno 2020²⁷, deve essere prolungato anche il diritto all'indennità per perdita di guadagno per questa categoria di persone. Il diritto alla prestazione sorge se i lavoratori indipendenti e quelli salariati particolarmente a rischio non possono svolgere il proprio lavoro da casa e non è possibile una protezione adeguata sul posto di lavoro.

La situazione epidemiologica è attualmente molto instabile ed è impossibile prevederla chiaramente l'evoluzione a medio termine. A seconda dell'evoluzione della pandemia, il nostro Collegio deve quindi avere la possibilità di prevedere di nuovo indennità in caso di chiusura di imprese o divieti di manifestazioni. Per questi casi specifici deve essere mantenuta la base legale per l'indennità per perdita di guadagno COVID-19 e la sua durata va prorogata fino al 31 dicembre 2022. L'indennità per perdita di guadagno COVID-19 deve tuttavia continuare a essere applicata soltanto alle persone che continueranno a essere colpite direttamente dai provvedimenti contro il coronavirus e che in questo modo subiscono una perdita di guadagno. La proroga non cambia la struttura né le modalità delle singole basi per il diritto all'indennità.

Non deve essere prorogata invece l'indennità per le persone toccate in modo indiretto dai provvedimenti. Ciò riguarda restrizioni determinanti dell'attività lucrativa con una diminuzione della cifra d'affari almeno del 30 per cento. Il 1° settembre 2021 il nostro Collegio ha riaffermato la sua strategia di transizione che prevede la graduale cessazione degli aiuti speciali e il ritorno ai consueti strumenti di politica economica. L'indennità per perdita di guadagno COVID-19 non è un provvedimento generale di sostegno per il settore economico e dunque non si giustifica più un ulteriore indennizzo delle persone colpite indirettamente mediante questo sistema di indennità giornaliera.

²⁷ RS 818.101.24

Capoverso 1: la categoria delle persone che devono limitare in modo considerevole l'attività lucrativa, ovvero le persone colpite indirettamente dai provvedimenti contro il coronavirus, è esclusa dagli aventi diritto all'indennità per perdita di guadagno.

Capoverso 4: il diritto all'indennità si basa sulla dichiarazione degli interessati e il controllo a campione delle indicazioni fornite riguarda l'indennità in caso di attività lucrativa limitata in modo considerevole. Considerato che tale categoria non fa più parte degli aventi diritto di cui al capoverso 1, gli elementi di prova richiesti nel capoverso 4 non sono più necessari. I restanti diritti per l'indennità per perdita di guadagno (in particolare l'obbligo di quarantena, la chiusura di un'impresa) sono la logica conseguenza di decisioni prese dalle autorità e dunque non hanno bisogno di essere provate. Il capoverso 4 può dunque essere abrogato.

Capoverso 5: l'articolo 58 capoverso 1 della legge federale del 6 ottobre 2000²⁸ sulla parte generale del diritto delle assicurazioni sociali (LPGA) è aggiunto all'elenco degli articoli di questa legge ai quali il Consiglio federale può prevedere deroghe. In caso di contenzioso, l'articolo 58 capoverso 1 LPGA stabilisce che il tribunale delle assicurazioni competente sia quello dove l'assicurato è domiciliato. Nella LIPG si riscontra però una differenza di foro competente tra le casse di compensazione cantonali e le casse professionali. Le casse professionali sottostanno all'articolo 58 capoverso 1 LPGA, ovvero il foro competente è quello dove l'assicurato è domiciliato, mentre la legge speciale (in questo caso la legge del 25 settembre 1952²⁹ sulle indennità di perdita di guadagno) prevede una deroga per le casse di compensazione cantonali, ovvero il foro competente è quello del luogo della cassa di compensazione. Visto che l'ordinanza COVID-19 perdita di guadagno del 20 marzo 2020³⁰ si basa di principio sul regime delle indennità per perdita di guadagno, bisogna riprendere questa regola nel quadro delle indennità per perdita di guadagno COVID-19 e prevedere tale deroga per le casse di compensazione cantonali in modo che tutti i casi trattati da una cassa cantonale siano giudicati dallo stesso tribunale.

Art. 19 cpv. 2

La base legale per i provvedimenti per i casi di rigore (art. 12 della legge COVID-19) scadrà il 31 dicembre 2021. È istituita una nuova norma di delega per le pretese dei Cantoni alla partecipazione della Confederazione per i casi riguardanti un sostegno accordato nel 2020 o nel 2021, che però nel 2021 non saranno ancora completamente conclusi. La norma di delega permette al Consiglio federale di adottare, in misura oggettivamente limitata e per un periodo più lungo, normative inerenti ai casi di rigore nel rapporto tra Confederazione e Cantoni. Le competenze del Consiglio federale riguardano solo i casi per i quali i Cantoni hanno ricevuto le domande per i casi di rigore entro il 31 dicembre 2021, ma che – ad esempio a causa delle procedure cantonali – possono essere conclusi solo successivamente. Ciò significa che questa norma di delega non consente di introdurre nuovi provvedimenti per i casi di rigore per le imprese cofinanziati dalla Confederazione o di estendere quelli esistenti, ma permette soltanto di adottare normative per la gestione, l'esecuzione e il trattamento di casi di rigore dei

²⁸ RS 830.1

²⁹ RS 834.1

³⁰ RS 830.31

Cantoni, in particolare quelle necessarie per il corretto funzionamento del conteggio tra Cantoni e Confederazione. Sulla base della nuova competenza, il Consiglio federale potrebbe in particolare prorogare oltre il 31 dicembre 2021 il termine per i pagamenti ai Cantoni previsto dall'ordinanza COVID-19 casi di rigore.

Nell'articolo 16 (Contratto) dell'ordinanza COVID-19 casi di rigore il Consiglio federale intende inoltre fissare un nuovo termine per regolare la riserva del Consiglio federale tramite complementi al contratto.

Per garantire la partecipazione della Confederazione alle misure dei Cantoni anche qualora le procedure di ricorso e giudiziarie dovessero protrarsi, il nuovo articolo 19 capoverso 2 dovrà avere effetto sino al 31 dicembre 2031.

4.2 Proroghe

Art. 1a

Secondo il capoverso 1, il Consiglio federale è tenuto a fissare i criteri e i valori di riferimento alla base delle restrizioni e degli allentamenti riguardanti la vita economica e sociale. L'obiettivo è quello di creare trasparenza e, per quanto possibile, affidabilità e certezza di pianificazione per quanto riguarda i provvedimenti di lotta alla pandemia per la società e l'economia³¹. In tale contesto, fondandosi sulle prescrizioni della legge sulle epidemie, il Consiglio federale continua a essere competente per ordinare i provvedimenti, a condizione che siano adempiute le pertinenti condizioni (cfr. art. 6 LEp nonché, per i provvedimenti nell'ambito del trasporto internazionale di viaggiatori, art. 41 segg. LEp). Quando ordina provvedimenti di polizia sanitaria, il Consiglio federale è inoltre esplicitamente obbligato a tener conto di considerazioni economiche e riguardanti l'intera società.

Il Consiglio federale è sempre stato guidato nei suoi provvedimenti dai criteri pertinenti. In tale contesto occorre menzionare in particolare il rapporto del 12 maggio 2021 sulla concretizzazione del modello a tre fasi, che illustra la procedura sulla base di scenari. Tuttavia, in vista del possibile sviluppo di diverse varianti, nel modello è stata inclusa anche la possibilità di un nuovo inasprimento dei provvedimenti. Inoltre, con l'entrata nella fase di normalizzazione l'11 agosto 2021, il Consiglio federale ha chiaramente indicato che con la disponibilità delle vaccinazioni per la popolazione, l'attenzione è rivolta esclusivamente a garantire le capacità nel sistema sanitario.

Capoverso 2: l'obbligo di revocare le limitazioni della capienza dopo che tutti coloro che lo desiderano saranno stati vaccinati rappresenta un'istruzione concreta per il legislatore. Il Consiglio federale condivide l'obiettivo espresso dal Parlamento nel capoverso 2 e propone quindi di prorogarlo. Si può supporre che anche dopo la soppressione delle limitazioni della capienza saranno ancora disponibili sufficienti strumenti efficaci (segnatamente prescrizioni riguardanti l'igiene e il distanziamento, obbligo di indossare la mascherina, restrizioni di accesso basate sullo stato di immunità). La prescrizione lascia anche al Consiglio federale un margine di discrezionalità nel valutare

³¹ Per il dibattito al Consiglio degli Stati cfr. Boll. Uff. S 74 segg.

in quale momento si può presumere che la parte adulta della popolazione che desidera essere vaccinata sia stata debitamente vaccinata.

Art. 3

Provvedimenti essenziali quali l'approvvigionamento con materiale medico importante (cpv. 1–3), l'autorizzazione concessa ai Cantoni di ordinare provvedimenti nel settore dell'assistenza sanitaria (cpv. 4), il promovimento dei test e il disciplinamento dell'assunzione dei relativi costi (cpv. 5 e 6) nonché provvedimenti nell'ambito del tracciamento dei contatti (cpv. 7) sono fondati sulla presente disposizione. Pertanto l'articolo 3 – ad eccezione dei capoversi 2 lettera e 7 lettera d – dev'essere prorogato sino al 31 dicembre 2022.

Capoversi 1–3: le competenze per garantire l'approvvigionamento di materiale medico importante sono attuate nell'ordinanza 3 COVID-19 (art. 11–24e) e sono costantemente adeguate alle esigenze attuali. Queste competenze rimangono importanti per garantire la sicurezza dell'approvvigionamento sia di medicinali che di dispositivi medici e di dispositivi di protezione. Il capoverso 1 costituisce quindi la base di un sistema di notifica necessario per essere in grado di identificare tempestivamente le carenze emergenti. Sulla base del capoverso 2, nell'interesse di una rapida disponibilità di materiale medico in funzione della situazione, è possibile prevedere deroghe alle disposizioni, segnatamente della legge del 15 dicembre 2000³² sugli agenti terapeutici, per poter importare, ad esempio, medicinali efficaci contro il coronavirus non ancora omologati in Svizzera (cfr. art. 21 dell'ordinanza 3 COVID-19). Sulla base di questa deroga, anche dopo il 2021 i pazienti avranno rapidamente a disposizione opzioni terapeutiche promettenti. Inoltre, la Confederazione può contribuire all'approvvigionamento nel settore sanitario attraverso le proprie attività di acquisto e la gestione mirata della distribuzione (p. es. è stato possibile stipulare diverse garanzie di acquisto per materiale medico importante al fine di assicurare l'approvvigionamento); a tal fine vi è anche la possibilità di commercializzazione diretta del materiale acquistato da parte della Farmacia dell'esercito, la confisca di materiale medico importante nonché la possibilità di obbligare le aziende a produrre materiale medico importante, a prioritizzare la produzione di questo materiale o ad aumentarla (cfr. art. 14–20 dell'ordinanza 3 COVID-19). Nel caso in cui materiale medico importante fosse necessario più urgentemente altrove che in Svizzera, dev'essere possibile rivendere tale materiale o fornirlo gratuitamente per ottenere il miglior beneficio possibile.

Nel capoverso 2, soltanto la lettera e può essere esclusa dalla proroga poiché la base di competenza per l'acquisto e la produzione di materiale medico importante è già valida sino alla fine del 2022.

Il capoverso 3 afferma esplicitamente che i provvedimenti di cui al capoverso 2 sono adottati unicamente se le strutture di approvvigionamento usuali non sono sufficienti.

Capoverso 4: il trattamento dei pazienti affetti da COVID-19 impegna notevolmente le capacità degli ospedali. Perciò è importante che i Cantoni responsabili dell'assi-

stenza sanitaria abbiano le pertinenti competenze di gestione e possano prendere provvedimenti. Essi devono segnatamente poter ordinare agli ospedali e alle cliniche di rinviare gli interventi non urgenti dal punto di vista medico. Affinché tutti i Cantoni dispongano di tali competenze, indipendentemente dalla rispettiva base legale cantonale, il Consiglio federale deve poter rilasciare una corrispondente autorizzazione (art. 25 dell'ordinanza 3 COVID-19).

I test rappresentano un elemento fondamentale della lotta alla pandemia. I capoversi 5 e 6 permettono al Consiglio federale di disciplinare lo svolgimento dei test COVID-19 in collaborazione con i Cantoni, di promuoverne lo svolgimento e di disciplinarne i costi. I capoversi 5 e 6 sono alla base sia delle disposizioni di esecuzione dell'ordinanza 3 COVID-19 (art. 26 segg. dell'ordinanza 3 COVID-19) sia delle strategie di test del Consiglio federale.

Il capoverso 7 obbliga la Confederazione, d'intesa con i Cantoni, ad adottare provvedimenti nell'ambito del tracciamento dei contatti (lett. a) e del monitoraggio (lett. b). Sulla base della lettera a il Consiglio federale ha emanato l'ordinanza del 30 giugno 2021³³ su un sistema di segnalazione di un possibile contagio da coronavirus Sars-CoV-2 durante una manifestazione. Tale ordinanza disciplina un sistema che segnala, in modo anonimo e a posteriori, il rischio di un possibile contagio mediante l'applicazione SwissCovid alle persone che partecipano a manifestazioni (la cosiddetta «funzione check-in» dell'applicazione SwissCovid). Secondo la lettera c, i provvedimenti, i criteri e i valori soglia della Confederazione e dei Cantoni si basano sulle esperienze scientifiche acquisite a livello nazionale e internazionale. Rimane attuale anche la prescrizione di cui alla lettera e, secondo cui le possibilità di allentare, abbreviare o abolire progressivamente l'obbligo di quarantena devono essere esaminate nel caso vi siano provvedimenti alternativi.

Nel capoverso 7, soltanto la lettera d può essere esclusa dalle disposizioni da prorogare; l'obbligo di elaborare un piano di vaccinazione e di vaccinare le persone che desiderano essere vaccinate entro la fine di maggio 2021 è privo di oggetto poiché questi obiettivi sono stati raggiunti.

Art. 3a

Questa disposizione chiarisce che le persone vaccinate con un vaccino omologato sono esentate dalla quarantena. Una deroga alla quarantena è possibile soltanto se è dimostrata l'efficacia del vaccino contro la trasmissione del virus. A questo riguardo è sufficiente che, sulla scorta di valutazioni scientifiche, la probabilità di un contagio sia sufficientemente esclusa con riguardo alla protezione della salute pubblica. La disposizione si applica inoltre soltanto ai vaccini che in Svizzera dispongono di un'omologazione di Swissmedic.

Il capoverso 2 permette al Consiglio federale di prevedere deroghe, quali ad esempio l'obbligo di quarantena per persone vaccinate con un determinato vaccino. Attualmente il Consiglio federale disciplina le possibili deroghe nell'articolo 7 capoverso 6 lettera b dell'ordinanza COVID-19 situazione particolare.

³³ RS 818.102.4

La disposizione è opportuna per la gestione della quarantena anche per l'ulteriore durata della pandemia e lascia un sufficiente margine di manovra per le disposizioni d'esecuzione e in relazione alla prassi esecutiva segnatamente per disciplinare le varianti del virus immunoevasive. Per tale motivo dev'essere prorogata sino al 31 dicembre 2022.

Art. 3b

Autorizzando la Confederazione a obbligare i Cantoni al tracciamento si intendono gestire le modalità del tracciamento dei contatti in tutta la Svizzera. Nel contempo la disposizione permette alla Confederazione di mettere a disposizione mezzi finanziari se in un Cantone il sistema TTIQ non dovesse più funzionare.

Lo svolgimento e l'impostazione del tracciamento dei contatti rientrano nella competenza dei Cantoni (cfr. art. 33 e 40 LEp). Fondamentalmente l'articolo 3b lascia intatta questa attribuzione di competenze; esso crea unicamente la possibilità che la Confederazione fornisca un sostegno qualora si rivelasse necessario (principio della sussidiarietà). Per il resto la disposizione va intesa come un'indicazione operativa che invita la Confederazione a sostenere i Cantoni, in sede di esecuzione, dal profilo specialistico e del coordinamento. Questo sostegno si concretizza attualmente in consultazioni regolari e nella messa a disposizione di piattaforme attraverso le quali l'Ufficio federale della sanità pubblica (UFSP) e i medici cantonali possono scambiarsi informazioni.

L'UFSP ha inoltre emanato istruzioni per garantire una prassi esecutiva uniforme. Dall'11 maggio 2020, ad esempio, impone ai Cantoni di eseguire un rigoroso tracciamento dei contatti, di ordinare provvedimenti di isolamento e quarantena e di verificarne l'attuazione. L'UFSP provvede inoltre a monitorare il tracciamento dei contatti sulla base dei dati che gli vengono notificati dai Cantoni.

L'odierna attività dell'UFSP nel settore del tracciamento dei contatti si fonda sulla legge sulle epidemie. Ciononostante la proroga della presente disposizione è importante in quanto, contrariamente alle disposizioni della LEp, essa può servire da base per la messa a disposizione sussidiaria di mezzi finanziari della Confederazione per il tracciamento dei contatti da parte dei Cantoni.

Art. 4

Il capoverso 1 conferisce al Consiglio federale l'autorizzazione a emanare provvedimenti che comprendono la protezione dei lavoratori particolarmente a rischio. Se il lavoratore è impossibilitato a svolgere il lavoro, il datore di lavoro è obbligato a continuare a versargli il salario. Il diritto all'indennità è retto dall'articolo 15.

Sulla base della disposizione del capoverso 1, nell'articolo 27a dell'ordinanza 3 COVID-19 si precisa a quali condizioni le persone particolarmente a rischio possano continuare ad essere occupate e quando debbano essere esentate dall'obbligo di lavorare con continuazione del pagamento dello stipendio. A questo proposito vige il principio STOP (sostituzione, misure tecniche, misure organizzative, misure di protezione individuale), che ha dato buone prove nel mondo del lavoro.

Il capoverso 2 prevede che l'esecuzione di questi provvedimenti spetti agli organi esecutivi della legge del 13 marzo 1964³⁴ sul lavoro e all'INSAI. Esso contiene inoltre una specifica normativa, limitata alla presente costellazione, per il finanziamento dei relativi costi.

Secondo i capoversi 3 e 4, il Consiglio federale deve garantire condizioni di lavoro adeguate per i professionisti che lavorano all'aperto (p. es. nell'agricoltura o nel settore edile) e per i conducenti di mezzi pesanti. Tali prescrizioni sono state concretizzate a livello di ordinanza. Anche se si vuole rinunciare per quanto possibile alle chiusure nel settore della gastronomia, queste disposizioni a favore dei lavoratori dovranno rimanere in vigore anche il prossimo inverno.

Art. 4a

L'articolo 4a esplica i suoi effetti soprattutto quale norma programmatica. Il segnale dato dal legislatore nel voler sostenere gli attori in caso di necessità e in vista dell'ingresso nel mondo del lavoro è importante. Si è visto finora che le esigenze dei partner della formazione professionale per far fronte alla crisi possono essere soddisfatte attraverso i canali e le strutture esistenti, sulla base delle norme relative ai contributi nella legge del 13 dicembre 2002³⁵ sulla formazione professionale (LFPr). Prorogando l'articolo 4a il legislatore sottolinea che anche durante la fase di transizione attribuisce grande importanza a un ingresso nel mondo del lavoro che sia il più agevole possibile.

A causa della pandemia di COVID-19 e dei diversi provvedimenti di protezione e delle restrizioni nell'economia, il processo di scelta della professione nel periodo 2020/2021 non ha potuto svolgersi come di consueto. Tutte le fiere delle professioni sono state annullate fino all'estate 2021. A causa del telelavoro diffuso e dei provvedimenti di protezione nelle aziende, in parte gli stage d'orientamento e gli incontri informativi nelle aziende hanno potuto essere offerti e sfruttati soltanto in modo limitato. Nonostante le restrizioni si è riusciti a mantenere attivo il processo di scelta della professione. I giovani e le imprese si sono incontrati grazie a eventi informativi online, fiere virtuali delle professioni e borse dei posti di tirocinio.

Mediante il programma di promozione «Posti di tirocinio COVID-19» la Confederazione può, sulla base della LFPr e nel quadro dei crediti esistenti (art. 54 e 55 LFPr), sostenere in modo mirato progetti dei Cantoni, delle organizzazioni del mondo del lavoro o delle associazioni intesi a mantenere, creare e occupare posti di tirocinio, elaborare nuovi modelli formativi o prevenire lo scioglimento dei contratti di tirocinio, assumendosi fino all'80 per cento dei costi (invece del 60 % abitualmente previsto). Le domande sono trattate dalla Segreteria di Stato per la formazione, la ricerca e l'innovazione in via prioritaria. Dal maggio 2020 al settembre 2021 la Confederazione ha sostenuto, sulla base della LFPr, provvedimenti nel settore dell'ingresso nel mondo del lavoro con un importo di circa 12 milioni di franchi. Ne fanno parte ad esempio offerte informative, soluzioni sostitutive per fiere delle professioni annullate o programmi di coaching e mentoring.

³⁴ RS 822.11

³⁵ RS 412.10

Art. 5

Lettera a: per il nostro Collegio è prioritaria una soluzione coordinata a livello internazionale per lottare contro la pandemia di COVID-19. Pertanto si mira ad adottare provvedimenti che siano efficaci dal punto di vista epidemiologico e al contempo non intralcino troppo il traffico dei viaggi internazionale³⁶. Persino durante la chiusura delle frontiere nella primavera 2020, quando in pratica tutte le frontiere interne dello spazio Schengen erano chiuse, la libertà di viaggio transfrontaliera per determinati gruppi di persone non è stata completamente limitata.

Per far fronte alla pandemia di COVID-19 si applicano attualmente, in sintesi, le seguenti disposizioni d'entrata per cittadini di uno Stato terzo³⁷ (art. 3–5 e 9–10 dell'ordinanza 3 COVID-19):

1. ai cittadini di uno Stato terzo non vaccinati provenienti da Paesi o regioni a rischio che intendono entrare nell'area Schengen è rifiutata – salvo determinate eccezioni – l'entrata in Svizzera per soggiorni temporanei senza attività lucrativa di 90 giorni al massimo nell'arco di un periodo di 180 giorni. Ne sono interessati in particolare i soggiorni turistici e le visite;
2. al di là di questo, ai cittadini di uno Stato terzo vaccinati l'entrata può essere rifiutata se la situazione epidemiologica peggiora repentinamente in un Paese o in una regione a rischio;
3. se le restrizioni di entrata non sono sufficienti per impedire il diffondersi transfrontaliero della pandemia di COVID-19, può essere vietato il traffico aereo di passeggeri verso la Svizzera da Paesi o regioni a rischio.

Dal punto di vista odierno, a differenza della primavera 2020, non sono necessari provvedimenti di più ampia portata nel settore dell'entrata e dell'ammissione di stranieri. In vista di possibili sviluppi imprevedibili della pandemia di COVID-19, la base legale dev'essere prorogata in particolare anche per provvedimenti di più ampia portata. Il nostro Collegio tuttavia anche in futuro prenderà soltanto provvedimenti che siano efficaci dal punto di vista epidemiologico e al contempo non intralcino troppo il traffico dei viaggi internazionale. In questo caso si applicheranno i provvedimenti sanitari di confine sulla base della LEp.

Lettera b: il nostro Consiglio deve ancora avere la possibilità di prolungare determinati termini previsti nella legge federale del 16 dicembre 2005³⁸ sugli stranieri e la loro integrazione (LStrI) e nella legge del 26 giugno 1998³⁹ sull'asilo (LAsi), se questi non possono essere rispettati a causa della pandemia di COVID-19. Questa competenza è già stata utilizzata (art. 10a dell'ordinanza 3 COVID-19 e art. 9 dell'ordinanza COVID-19 asilo del 1° aprile 2020⁴⁰) per quanto concerne i termini per il ricongiungimento familiare (n. 1), la decadenza dei permessi di soggiorno di breve durata, di

³⁶ Interpellanza Romano del 17 giugno 2021 (21.3799 «Vaccinata la Svizzera, la pandemia non sarà finita. Basi legali, misure e strumenti per la gestione dei flussi di persone da e verso la Svizzera»).

³⁷ Cittadini di uno Stato che non è membro né dell'Unione europea (UE) né dell'Associazione europea di libero scambio (AELS).

³⁸ RS 142.20

³⁹ RS 142.31

⁴⁰ RS 142.318

dimora e di domicilio (n. 2), il nuovo rilevamento dei dati biometrici dei documenti (n. 3) nonché la partenza nel settore dell'asilo (n. 4; art. 45 cpv. 2 LAsi). Non si può escludere che anche dopo il 31 dicembre 2021 vi siano cittadini stranieri non in grado di rispettare questi termini a causa di una catena di circostanze sfortunate. Finora il nostro Collegio ha rinunciato a prolungare i termini per la partenza nel settore degli stranieri (n. 4; art. 64d LStrI), il termine dell'asilo (n. 5) e la fine dell'ammissione provvisoria (n. 6) non ritenendo fosse necessario prorogarli. Ciononostante anche in questi settori non si può escludere che tali termini, a causa di circostanze particolari legate alla pandemia di COVID-19, non possano più essere osservati dopo il 31 dicembre 2021. Al fine di evitare gravi casi di rigore personali in relazione con la pandemia di COVID-19, la base legale per il prolungamento dei termini dovrà essere mantenuta.

Lettera c: anche i provvedimenti speciali nel settore dell'asilo devono poter continuare a essere applicati se necessario. Se questa norma decade, anche le disposizioni d'esecuzione nell'ordinanza COVID-19 asilo resterebbero in vigore soltanto sino a fine dicembre 2021 e non potrebbero essere prorogate.

Queste normative continuano a essere necessarie, in particolare la possibilità di prorogare il termine di partenza (art. 9 dell'ordinanza COVID-19 asilo), la norma concernente la presenza del rappresentante legale durante l'interrogazione (art. 6 dell'ordinanza COVID-19 asilo), quella del termine di ricorso nella procedura celere che passa da sette a 30 giorni (art. 10 dell'ordinanza COVID-19 asilo) nonché le disposizioni specifiche concernenti l'alloggio dei richiedenti l'asilo nei centri della Confederazione (art. 2 e 3 dell'ordinanza COVID-19 asilo).

La possibilità di prorogare il termine di partenza rappresenta un provvedimento necessario. Non è possibile escludere che nei prossimi mesi l'evoluzione della situazione epidemiologica possa condurre di nuovo a chiusure delle frontiere nei Paesi d'origine, in modo che per un periodo più lungo l'esecuzione dell'allontanamento non sia possibile.

La proroga del termine di ricorso nella procedura celere quale misura accompagnatoria deve garantire che il rappresentante legale non deve necessariamente partecipare a un'interrogazione se circostanze legate alla pandemia di COVID-19 non lo permettono (art. 6 dell'ordinanza COVID-19 asilo). A tutt'oggi si registrano pochi casi singoli in cui l'interrogatorio è avvenuto senza rappresentante legale. Se questa disposizione venisse meno, potrebbero tuttavia verificarsi carenze di personale specializzato nella rappresentanza legale in caso di deterioramento significativo della situazione epidemiologica. Ciò potrebbe rendere più difficile garantire la tutela giurisdizionale e dunque ripercuotersi in modo negativo sulla durata della procedura d'asilo. Un altro maggior onere per i rappresentanti legali potrebbe risultare anche dal ritorno a un termine di ricorso di sette giorni feriali se l'ordinanza COVID-19 asilo dovesse decadere.

Infine, anche l'alloggio dei richiedenti l'asilo nei centri della Confederazione secondo le prescrizioni dell'UFSP continua a essere oggetto di maggiori requisiti in materia di protezione della salute. Queste restano in vigore nonostante il miglioramento della situazione epidemiologica, poiché i richiedenti l'asilo arrivano in Svizzera non vaccinati e gli alloggi collettivi pongono sfide particolari per la protezione della salute.

Potrebbero pertanto essere ancora necessari provvedimenti per facilitare la creazione di alloggi.

Art. 6

Dal punto di vista odierno non è necessaria una nuova chiusura delle frontiere e, se possibile, dovrebbe essere evitata anche in futuro. Se contrariamente alle aspettative questo provvedimento dovesse essere necessario il nostro Collegio potrà assicurare al meglio la situazione particolare nelle zone di confine.

Art. 7 lett. b

In virtù dell'articolo 7 della legge COVID-19, l'ordinanza COVID-19 sulla giustizia e sul diritto procedurale del 16 aprile 2020⁴¹ è stata prorogata sino al 31 dicembre 2021. Il fulcro dei provvedimenti consiste nel disciplinamento sancito nell'articolo 7 lettera b concernente il ricorso a strumenti tecnici o ausiliari quali videoconferenze e conferenze telefoniche nelle procedure civili.

Attualmente la validità dei provvedimenti di cui all'articolo 7 della legge COVID-19 è limitata alla fine del 2021. Diversamente dagli altri provvedimenti per i quali l'articolo 7 costituisce la necessaria base legale e che il nostro Collegio ha usato solo in parte, il ricorso a strumenti tecnici o ausiliari quali videoconferenze e conferenze telefoniche è ancora necessario per continuare a garantire nel migliore dei modi segnatamente l'esercizio dei diritti procedurali nelle procedure civili anche per le persone particolarmente a rischio. In tale contesto va pure segnalato che attualmente il Parlamento, visto il messaggio del Consiglio federale del 26 marzo 2020⁴², sta esaminando una modifica del Codice di procedura civile (CPC)⁴³. Il 16 giugno 2021 il Consiglio degli Stati, in qualità di Camera prioritaria, ha già approvato, all'unanimità, una modifica che disciplina nel CPC il ricorso a strumenti elettronici per la trasmissione di dati audio e video.

Art. 11

Da marzo 2020 si è visto chiaramente che le difficoltà economiche innescate dalla pandemia sono particolarmente tangibili nel settore della cultura. I provvedimenti sanitari hanno comportato periodi in cui vi è stato un blocco quasi totale della vita culturale in Svizzera. Le imprese attive nel settore, gli operatori culturali e le organizzazioni culturali amatoriali hanno subito perdite di cifra d'affari che ne hanno minacciato l'esistenza e una perdita di valore aggiunto che ha toccato il 100 per cento. Dal 20 marzo 2020 sono previste, a complemento dei provvedimenti destinati all'intero settore economico, anche prestazioni di sostegno specifiche per il settore della cultura (indennità per perdita di guadagno, contributi a progetti di ristrutturazione, aiuto finanziario d'emergenza per gli operatori culturali, sostegno per le organizzazioni culturali amatoriali). Questi provvedimenti figurano nell'articolo 11 della legge COVID-19 e decadono alla fine del 2021.

⁴¹ RS 272.81

⁴² FF 2020 2407

⁴³ RS 272

Sebbene negli ultimi mesi il nostro Collegio abbia parzialmente allentato i provvedimenti epidemiologici in relazione alla COVID-19, le ripercussioni della pandemia sul settore della cultura continueranno a farsi sentire. In primo luogo, le imprese culturali e gli operatori culturali non possono organizzare eventi subito dopo l'abrogazione delle restrizioni sanitarie e dunque generare entrate. In particolare per i grandi eventi e gli eventi con partecipazione internazionale è necessario un periodo di preparazione tra i sei e i nove mesi. In secondo luogo, l'esperienza acquisita da inizio estate 2021 ha dimostrato che il pubblico è riluttante a tornare nei luoghi dove si tengono manifestazioni culturali per paura del contagio. Gli studi confermano questa constatazione: secondo un sondaggio rappresentativo, il 31 per cento della popolazione svizzera intende frequentare meno eventi culturali nel prossimo futuro⁴⁴. In terzo luogo, il nostro Collegio ha introdotto l'obbligo del certificato COVID-19 per tutti gli eventi culturali al chiuso con più di 30 persone a partire dal 13 settembre 2021, il che riduce il potenziale di pubblico degli eventi culturali.

Sulla base di questi fattori, anche nel 2022 gli attori culturali continueranno a confrontarsi con una situazione economicamente difficile e non potranno ancora avere un'attività normale.

Un eventuale nuovo inasprimento dei provvedimenti sanitari esistenti (cfr. n. 1.3) aumenterebbe le sfide economiche per il settore della cultura prolungandone la durata nel tempo.

È necessario garantire che, se le attuali restrizioni sanitarie persistono, la Confederazione sia in grado di proseguire con i provvedimenti esistenti anche dopo il 31 dicembre 2021. Con la proroga della durata di validità dell'articolo 11 sino alla fine del 2022 verrebbe istituita la base legale necessaria per il settore della cultura. L'evoluzione della situazione epidemiologica e i relativi provvedimenti sanitari determineranno in gran parte quali provvedimenti dovranno essere presi concretamente nel 2022 sulla base dell'articolo 11. Questo vale anche per la concreta durata di validità dei rispettivi provvedimenti. L'obiettivo resta quello di mitigare in modo adeguato gli svantaggi connessi alla pandemia di coronavirus e di sostenere la transizione nel periodo successivo alla pandemia. Il nostro Collegio continuerà a stabilire i provvedimenti necessari a livello di ordinanza del Consiglio federale. Va perseguita la massima continuità possibile affinché i servizi esterni preposti all'esecuzione (Cantoni, TF Culture e quattro associazioni mantello del settore amatoriale) possano operare come finora in modo rapido ed efficiente. Ciò significa in particolare che sulla base dell'articolo 11 saranno versati anche in futuro contributi a fondo perso. Non sono esclusi adeguamenti al dispositivo vigente sulla base della prassi. Anche la continuazione di un provvedimento in quanto tale può essere rivalutata e le sue modalità di attuazione adeguate se i mutamenti delle condizioni quadro lo richiedono. Questo vale ad esempio nel caso in cui, in seguito all'evoluzione epidemiologica, le restrizioni esistenti siano completamente abrogate.

⁴⁴ L'Oeil du Public, studio sulla partecipazione a eventi culturali ai tempi del coronavirus, Losanna, giugno 2021. Consultabile all'indirizzo: [etude-culture-covid – L'Oeil du Public \(oeildupublic.com\)](https://www.oeildupublic.com).

Art. 60a, 62a, 80 cpv. 1 lett. f, 83 cpv. 1 lett. n LEp

L'articolo 60a LEp costituisce la base legale per la gestione di un sistema di tracciamento della prossimità per il coronavirus SARS-CoV-2 (sistema TP) da parte dell'UFSP. L'articolo stabilisce principi importanti, ad esempio in relazione alla protezione dei dati (cpv. 6) e delega al Consiglio federale il disciplinamento dei dettagli (cpv. 7). Su questa base è stata emanata l'ordinanza del 24 giugno 2020⁴⁵ sul sistema di tracciamento della prossimità per il coronavirus SARS-CoV-2. Tutte le persone possono volontariamente partecipare al sistema TP. L'articolo 62a LEp consente il collegamento del sistema TP svizzero di cui all'articolo 60a LEp ai sistemi esteri. Secondo l'articolo 80 capoverso 1 lettera f LEp il Consiglio federale può concludere accordi internazionali concernenti il collegamento del sistema TP svizzero a sistemi esteri. In questo caso devono essere rispettate le prescrizioni dell'articolo 62a LEp concernenti la protezione adeguata della personalità dei partecipanti. L'articolo 83 capoverso 1 lettera n LEp mira a impedire trattamenti privilegiati o discriminazioni se una persona non partecipa al sistema TP; chi rifiuta a una persona un servizio da lui offerto e destinato al pubblico è punito con la multa⁴⁶.

Le disposizioni concernenti il sistema di tracciamento della prossimità per il coronavirus devono essere prorogate fino al 31 dicembre 2022.

Art. 1 cpv. 1 lett. a n. 12a LMD

La disposizione permette di punire in modo efficace tramite una multa disciplinare le contravvenzioni previste nella LEp o in una delle sue ordinanze e dunque in particolare le violazioni dei provvedimenti in materia di polizia sanitaria per la lotta contro la pandemia di coronavirus. In questo modo è possibile evitare lunghi procedimenti penali per violazioni in casi evidenti. Le relative contravvenzioni sono elencate nell'allegato 2 dell'ordinanza del 16 gennaio 2019⁴⁷ concernente le multe disciplinari (OMD) e concernono attualmente singole violazioni dell'ordinanza COVID-19 situazione particolare (all. 2 n. XVI OMD) e dell'ordinanza COVID-19 traffico internazionale viaggiatori del 23 giugno 2021⁴⁸ (all. 2 n. XVII OMD). La disposizione deve pertanto essere prorogata fino al 31 dicembre 2022.

5 Ripercussioni**5.1 Ripercussioni per la Confederazione***Art. 3 Provvedimenti nel settore dell'assistenza sanitaria*

Nel preventivo 2021 sono stati stanziati 100 milioni di franchi (A231.0421) per l'acquisto e il rimborso di nuove terapie (cfr. cpv. 2). Allo stato attuale, per l'anno in corso saranno necessari al massimo 50 milioni di franchi. Il nostro Collegio propone tuttavia al Parlamento un nuovo importo di 50 milioni di franchi per il rimborso di tali terapie

⁴⁵ RS **818.101**

⁴⁶ FF **2020 4027**

⁴⁷ RS **314.11**

⁴⁸ RS **818.101.27**

mediante l'annuncio ulteriore a complemento del preventivo 2022. In cambio, 50 milioni di franchi saranno bloccati sui fondi previsti per il 2021.

Per attuare la strategia dei test adeguata, adottata dal nostro Collegio il 1° ottobre 2021, chiediamo al Parlamento 1615 milioni di franchi a titolo di uscita straordinaria (credito dell'UFSP A290.0130) mediante un annuncio ulteriore a complemento del preventivo 2022.

Nel quadro del preventivo globale dell'UFSP (A200.0001), per il 2022 sono iscritti in totale 1,3 milioni di franchi destinati all'esercizio e a un eventuale ulteriore sviluppo della banca dati del tracciamento dei contatti nonché del sistema di tracciamento della prossimità (compresa l'applicazione SwissCovid) (in questo contesto si vedano anche le spiegazioni all'art. 60a LEP; i costi indicati corrispondono ai costi per tutto il sistema di tracciamento della prossimità).

Art. 4 Provvedimenti di protezione dei lavoratori

I lavoratori particolarmente a rischio sono dispensati dai loro obblighi professionali e hanno diritto a un'indennità per perdita di guadagno COVID-19 nel caso in cui i provvedimenti del presente articolo dovessero proseguire e che essi dispongano di una deroga all'obbligo di lavorare ma non possono adempiere i propri obblighi professionali dal loro domicilio e non sono possibili compiti sostitutivi equivalenti.

Allo stato attuale (31 agosto 2021), quasi 4 000 lavoratori particolarmente a rischio hanno beneficiato del diritto all'indennità per perdita di guadagno COVID-19; i costi complessivi ammontano a 40 milioni di franchi circa.

Per il 2021 sono stimate ripercussioni finanziarie per al massimo 70 milioni di franchi, cui si aggiungeranno ulteriori 90 milioni di franchi circa in caso di proroga sino alla fine del 2022. Questi fondi sono compresi nei 490 milioni di franchi previsti dall'articolo 15.

I lavoratori e i datori di lavoro finanziano i costi con il premio supplementare per la prevenzione degli infortuni professionali e delle malattie professionali. La proposta proroga del finanziamento della protezione della salute secondo l'articolo 4 capoverso 2 nel quadro dei controlli COVID-19 mediante il supplemento previsto nella legge federale del 20 marzo 1981⁴⁹ sull'assicurazione contro gli infortuni (LAINF) – in linea di principio destinato al solo finanziamento della sicurezza sul lavoro – non ha dunque ripercussioni dirette per la Confederazione. La protezione della salute è di principio finanziata dalle imposte. Per i Cantoni tale provvedimento si traduce effettivamente in uno sgravio finanziario poiché gli organi di esecuzione della protezione della salute (gli ispettorati del lavoro cantonali e la SECO) sono indennizzati per il loro lavoro in questo ambito mediante il supplemento previsto nella LAINF.

Art. 4a Provvedimenti nell'ambito dell'ingresso nel mondo del lavoro

La proroga dell'articolo 4a della legge COVID-19 non ha ulteriori ripercussioni finanziarie per la Confederazione. Il finanziamento di eventuali provvedimenti a favore

⁴⁹ RS 832.20

dei Cantoni avviene mediante i crediti esistenti nel quadro dei decreti federali di finanziamento ERI (art. 54 e 55 LFPr). L'attuazione dei provvedimenti avviene anche con le risorse esistenti della Confederazione.

Art. 5 e 6 Provvedimenti nel settore degli stranieri e dell'asilo, nonché in caso di chiusura delle frontiere

La proroga dei provvedimenti nel settore degli stranieri e dell'asilo nonché in caso di chiusura delle frontiere non ha ripercussioni a livello finanziario e di personale per la Confederazione.

Bisogna tuttavia sottolineare che, indipendentemente dai provvedimenti previsti dalla legge COVID-19, nel settore dell'asilo la pandemia ha già avuto effetti a livello finanziario e di personale, che non si possono escludere nemmeno per il futuro. Ad esempio il necessario aumento della capacità di accoglienza nei centri della Confederazione dall'inizio della pandemia fino a metà del 2021 ha comportato maggiori spese di 35 milioni di franchi circa per l'infrastruttura, l'assistenza e la sicurezza. Non è possibile inoltre escludere che a causa della difficile situazione in materia di esecuzione, i costi per il soccorso d'emergenza aumentino nei Cantoni se non è possibile eseguire, in tutto o in parte, le procedure di allontanamento direttamente dai centri della Confederazione.

Art. 11 Provvedimenti nel settore della cultura

Le ripercussioni finanziarie sulla Confederazione di una proroga dell'articolo 11 dipendono da diversi fattori e attualmente possono essere stimate in modo approssimativo. Il sostegno specifico al settore della cultura è ora strutturato in modo sussidiario rispetto ai provvedimenti destinati all'intero settore economico (norme per i casi di rigore, protezione per eventi pubblici, indennità per il lavoro ridotto, indennità per perdita di guadagno a causa della COVID-19). Secondo il nostro Collegio gli aiuti economici intersettoriali dovrebbero essere significativamente ridotti entro la fine del 2021 (indennità per perdita di guadagno) o interrotti (provvedimenti restanti). Il fabbisogno finanziario per l'applicazione dell'articolo 11 dipende inoltre anche dalla portata delle future restrizioni sanitarie. Nel complesso, sulla base dei valori empirici del 2021, per il 2022 si può prevedere un fabbisogno finanziario di circa 130 milioni di franchi. I fondi saranno ripartiti come segue: 100 milioni di franchi per indennità per perdita di guadagno e contributi per ristrutturazioni (A231.0417 COVID: contratti di prestazioni con i Cantoni per la cultura); 15 milioni di franchi per l'aiuto finanziario d'emergenza per gli operatori culturali (A231.0418 COVID: aiuti immediati agli operatori culturali); 15 milioni di franchi per sostenere le organizzazioni culturali amatoriali (A231.0419 COVID: organizzazioni culturali amatoriali). I complessivi 130 milioni di franchi per il settore culturale saranno nuovamente sottoposti al Parlamento come uscite ordinarie mediante l'annuncio ulteriore a complemento del preventivo 2022.

Art. 12b e 13 Provvedimenti nel settore dello sport

La proroga ha ripercussioni finanziarie: considerando uno scenario secondo cui la stagione 2021/2022 dovrebbe essere giocata completamente senza spettatori dal 1° gennaio 2022, è possibile utilizzare come base le cifre empiriche della stagione 2020/2021 e proiettarle per il periodo dal 1° gennaio 2021 sino alla fine della stagione. I contributi a fondo perso versati ai club per questo periodo ammontano a 55 milioni di franchi in totale. Bisogna considerare che un certo numero di club, principalmente quelli attivi nelle leghe di livello semiprofessionistico, nella stagione 2020/2021 non hanno richiesto contributi secondo l'articolo 12b della legge COVID-19 poiché avevano ricevuto contributi dal pacchetto di stabilizzazione di Swiss Olympic. Se tale pacchetto non venisse prorogato nel 2022, questi club richiederebbero probabilmente in alternativa i contributi a fondo perso. In questo caso bisognerebbe prevedere una somma aggiuntiva pari a 5,5 milioni di franchi circa.

Sulla base delle esperienze acquisite sinora nell'affrontare l'epidemia sembra altamente improbabile che i grandi eventi debbano tenersi completamente senza spettatori, anche se ci fossero nuovamente importanti restrizioni nella vita sociale. Si può piuttosto supporre che in ogni caso gli stadi possano essere riempiti in media nella misura di un terzo della loro capacità, permettendo ai club di incassare le entrate dalla vendita dei biglietti. L'importo massimo aritmetico è quindi ridotto di circa un terzo, ciò che corrisponde a un fabbisogno finanziario di circa 40 milioni di franchi al massimo.

Nel 2021 sino all'inizio di settembre non sono stati richiesti ulteriori mutui secondo l'articolo 13 della legge COVID-19. Il fabbisogno è difficile da stimare. Molti club delle leghe professionistiche di calcio e hockey su ghiaccio hanno già esaurito l'importo possibile del mutuo (al massimo il 25 % dei costi d'esercizio della stagione 2018/2019). Pertanto possono essere considerati come beneficiari del mutuo soltanto singoli club delle leghe di livello professionistico e soprattutto i club delle leghe di livello semiprofessionistico. Il possibile fabbisogno per il 2022 non dovrebbe superare i 10 milioni di franchi.

Il fabbisogno finanziario derivante dalla proroga dei provvedimenti secondo gli articoli 12b e 13 della legge COVID-19 ammonta dunque complessivamente a 50 milioni di franchi (A235.0113 COVID: mutuo SFL/SIHF).

La proroga del pacchetto di stabilizzazione per lo sport popolare, giovanile e di competizione non professionistico, menzionata nel numero 3.1.3 e che si fonda sulla legge sulla promozione dello sport, comporta per il 2022 un fabbisogno di finanziamento di al massimo 50 milioni di franchi (A231.0412 COVID: aiuti finanziari).

I complessivi 100 milioni di franchi per il settore dello sport saranno nuovamente sottoposti al Parlamento come uscite ordinarie mediante l'annuncio ulteriore a complemento del preventivo 2022.

Art. 15 Provvedimenti volti a indennizzare la perdita di guadagno

Il diritto alle prestazioni e quindi il volume delle prestazioni dipendono direttamente dai provvedimenti di protezione. L'evoluzione della situazione pandemica e i futuri provvedimenti di protezione e, di riflesso, anche la stima del maggiore fabbisogno

finanziario sono caratterizzati da grande incertezza. Tenuto conto dell'avanzamento della campagna di vaccinazione è possibile tuttavia supporre che il numero degli aventi diritto sarà significativamente inferiore al numero registrato nelle passate ondate. Sulla base dell'attuale tasso di vaccinazione di circa il 60 per cento si può presumere che il numero di beneficiari si ridurrà di circa la metà. La proroga della durata di validità dell'articolo 15 della legge COVID-19 fino al 31 dicembre 2022 dovrebbe comportare, secondo una stima approssimativa, ulteriori spese per la Confederazione fino a 490 milioni di franchi. Questo importo verrà sottoposto al Parlamento come uscita straordinaria mediante l'annuncio ulteriore a complemento del preventivo 2022, come già avvenuto per il preventivo 2021 (credito A290.0104 COVID: prestazioni indennità per perdita di guadagno). I costi complessivi al 31 dicembre 2022 ammontano a 5 miliardi di franchi circa.

Articoli 60a, 62a, 80 capoverso 1 lettera f e 83 capoverso 1 lettera n LEp

Per l'esercizio del sistema di tracciamento della prossimità fino al 30 giugno 2022 erano inizialmente previsti 0,6 milioni di franchi nel preventivo globale dell'UFSP (A200.0001). In caso di proroga sino a fine 2022 i costi di esercizio ammonterebbero a 1,2 milioni di franchi in totale. I relativi mezzi finanziari sono stanziati nel preventivo globale dell'UFSP mediante un annuncio ulteriore a complemento del preventivo 2022. Questi costi si riferiscono al sistema di tracciamento della prossimità (compresa la «funzione Check-In» dell'applicazione SwissCovid secondo l'art. 3 cpv. 7 lett. a della legge COVID-19)

Per quanto si possa stimare, la proroga delle disposizioni non elencate in questo capitolo non ha conseguenze particolari sulle finanze e sull'effettivo di personale della Confederazione.

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

Art. 4 Provvedimenti di protezione dei lavoratori

Per quanto possibile deve essere evitata la chiusura del settore della ristorazione. Se tuttavia una chiusura fosse necessaria, è compito dei Cantoni eseguire la verifica delle norme speciali di cui all'articolo 4 capoversi 3 e 4 a favore dei lavoratori attivi all'aperto e dei conducenti di mezzi pesanti nell'attuazione dei provvedimenti del settore della legislazione sulle epidemie.

Art. 5 e 6 Provvedimenti nel settore degli stranieri e dell'asilo, nonché in caso di chiusura delle frontiere

La proroga dei provvedimenti nel settore degli stranieri e dell'asilo nonché in caso di chiusura delle frontiere non ha ripercussioni a livello finanziario e di personale per i Cantoni e i Comuni, per le città, gli agglomerati e le regioni di montagna.

Come già menzionato nel numero 5.1 non è tuttavia possibile escludere che a causa della difficile situazione in materia di esecuzione i costi per il soccorso d'emergenza

aumentino nei Cantoni se non è possibile eseguire, in tutto o in parte, le procedure di allontanamento direttamente dai centri della Confederazione. A medio termine, qualora si registrassero costi più elevati, le somme forfetarie per il soccorso d'emergenza della Confederazione a favore dei Cantoni si adeguerebbero automaticamente (cfr. art. 30a dell'ordinanza 2 sull'asilo dell'11 agosto 1999⁵⁰).

Art. 11 Provvedimenti nel settore della cultura

Secondo l'articolo 11 capoverso 3 della legge COVID-19 la Confederazione finanzia per metà l'indennizzo delle perdite e i progetti di ristrutturazione attuati dai Cantoni. La Confederazione finanzia integralmente gli altri provvedimenti nel settore della cultura (aiuto finanziario d'emergenza per gli operatori culturali e sostegno alle organizzazioni culturali amatoriali).

Art. 1 cpv. 1 lett. a n. 12a LMD

La possibilità di sanzionare con una multa disciplinare le contravvenzioni alla LEp è stata introdotta su esplicita richiesta dei Cantoni. La proroga della disposizione serve a garantire un efficiente perseguimento di violazioni minori dei provvedimenti in materia di polizia sanitaria. In questo modo è possibile evitare lunghi procedimenti penali e i Cantoni sono sgravati a livello amministrativo⁵¹. La proroga delle disposizioni non menzionate in questa sede non ha particolari ripercussioni per i Cantoni e i Comuni, per le città, gli agglomerati e le regioni di montagna.

5.3 Ripercussioni sull'economia

Art. 3a Persone vaccinate

Le esenzioni dalla quarantena per le persone non infette secondo l'articolo 3a della legge COVID-19 permettono ai lavoratori che esercitano un'attività lucrativa, il cui lavoro non può essere svolto da casa, di svolgere il loro lavoro; in questo modo si possono evitare le assenze dal lavoro dovute all'epidemia.

Art. 5 e 6 Provvedimenti nel settore degli stranieri e dell'asilo, nonché in caso di chiusura delle frontiere

I provvedimenti nel settore degli stranieri limitano l'entrata di cittadini di Stati terzi non vaccinati provenienti da determinati Paesi e regioni a rischio in particolare per soggiorni turistici o visite. L'entrata in Svizzera dipende dalla situazione epidemiologica nello Stato d'origine. Con un miglioramento mondiale della situazione epidemiologica tali limitazioni di viaggio potranno essere nuovamente allentate.

⁵⁰ RS 142.312

⁵¹ Cfr. FF 2020 7713, in particolare 7731

Art. 11 Provvedimenti nel settore della cultura

Il settore della cultura e quello creativo svizzeri sono un importante fattore economico: occupano oltre 300 000 operatori in più di 63 000 imprese. Ciò corrisponde al 10,5 per cento di tutte le imprese e al 4,5 per cento di tutte le persone impiegate nel nostro Paese⁵². La diversità dell'offerta culturale in Svizzera genera inoltre impulsi importanti, in particolare per la qualità della vita della popolazione, per la scelta di una sede di impresa o per il turismo. Se i provvedimenti per la cultura secondo l'articolo 11 della legge COVID-19 non venissero prorogati, l'esistenza di numerose aziende attive nel settore verrebbe messa in pericolo.

Art. 12b e 13 Provvedimenti nel settore dello sport

La proroga degli articoli 12b e 13 della legge COVID-19 consente di mitigare le conseguenze sociali ed economiche di una possibile nuova restrizione del numero di spettatori negli sport di squadra di livello professionistico e semiprofessionistico. La modifica non comporta ulteriori ripercussioni.

6 Aspetti giuridici**6.1 Costituzionalità**

Sulla costituzionalità della legge COVID-19 si vedano le spiegazioni nel messaggio del 12 agosto 2020⁵³ concernente la legge federale sulle basi legali delle ordinanze del Consiglio federale volte a far fronte all'epidemia di COVID-19 (Legge COVID-19).

Secondo l'articolo 165 Cost. la validità delle leggi urgenti deve essere limitata nel tempo. La Costituzione non prevede tuttavia una durata massima. Un limite temporale è ancora previsto per le disposizioni della legge COVID-19 da prorogare con la presente modifica.

6.2 Forma dell'atto

L'articolo 165 Cost. autorizza il Parlamento a dichiarare urgenti le leggi la cui entrata in vigore non possa essere ritardata.

Poiché la presente modifica, come già la legge stessa, 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.

⁵² Ufficio federale di statistica (2020), L'economia culturale in Svizzera, Neuchâtel, ottobre 2020.

⁵³ FF 2020 5797 n. 5.1

6.3 Subordinazione al freno alle spese

Conformemente all'articolo 159 capoverso 3 lettera b Cost., la proroga della durata di validità di alcune disposizioni di durata determinata in materia di sussidi contenute nella legge COVID-19 necessita del consenso della maggioranza dei membri di entrambe le Camere, dato che prevede un sussidio unico di oltre 20 milioni di franchi. Sono interessati l'articolo 21 capoverso 11 (proroga dell'art. 15) e la cifra II capoverso 1 lettera a (proroga dell'art. 12b) e capoverso 2 lettere b, d, e, j (proroga degli art. 3, 3b, 4 e 11).

6.4 Delega di competenze legislative

Le disposizioni da prorogare contengono per lo più norme di delega già specificate nelle ordinanze esistenti. Le ordinanze sono di regola limitate nel tempo. Se le norme di delega sono prorogate, anche le relative ordinanze dovranno essere prorogate. Ciò permetterà anche di verificare se ogni ordinanza è ancora necessaria o se sia il caso di adeguarla.