



22.046

Messaggio concernente la modifica della legge COVID-19 (proroga e modifica di determinate disposizioni)

del 3 giugno 2022

Onorevoli presidenti e consiglieri,

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

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

3 giugno 2022

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Ignazio Cassis
Il cancelliere della Confederazione, Walter Thurnherr

Compendio

Per continuare a garantire la disponibilità di strumenti operativi collaudati per far fronte all'epidemia di COVID-19 in particolare nei semestri invernali del 2023 e del 2024 è necessario prorogare fino all'estate del 2024 determinate disposizioni della legge COVID-19, la cui durata di validità è limitata in gran parte al 31 dicembre 2022.

Situazione iniziale

La legge federale sulle basi legali delle ordinanze del Consiglio federale volte a far fronte all'epidemia di COVID-19 (legge COVID-19) è in vigore dal 26 settembre 2020. Da allora è stata modificata a quattro riprese, l'ultima volta il 17 dicembre 2021 nell'ambito della proroga di alcune disposizioni. Il Popolo ha approvato la legge e la sua modifica in due votazioni (rispettivamente il 13 giugno 2021 e il 30 novembre 2021) con una percentuale di sì superiore al 60 per cento.

A fine marzo 2022, con la revoca di tutti i provvedimenti nei confronti della popolazione previsti dall'ordinanza COVID-19 situazione particolare è terminata anche la situazione particolare secondo la legge sulle epidemie ed è avvenuto il passaggio alla situazione normale. Con il ritorno alla consueta ripartizione delle competenze, da un lato la Confederazione svolge i compiti assegnatili dalla legge sulle epidemie. Dall'altro, alcuni provvedimenti fondati su disposizioni della legge COVID-19 sono tuttora mantenuti. La durata di validità della maggior parte delle disposizioni della legge COVID-19 scade il 31 dicembre 2022. Il Consiglio federale vorrebbe tuttavia garantire la disponibilità di determinate competenze operative e strumenti collaudati per far fronte all'epidemia di COVID-19 anche dopo il 2022. Per poter far fronte a eventuali ondate stagionali, in particolare nei mesi invernali, chiede quindi al Parlamento una proroga di alcune disposizioni della legge COVID-19 fino all'estate del 2024. Si tratta in particolare di disposizioni concernenti la competenza di promuovere lo sviluppo di medicinali anti-COVID-19. Anche l'obbligo dei Cantoni di finanziare le riserve di capacità per coprire i picchi di attività nell'assistenza sanitaria dovrebbe essere mantenuto. Per contro, il disciplinamento concernente l'assunzione dei costi dei test dovrà essere adeguato. A partire dal 1° gennaio 2023 i Cantoni dovranno assumere il finanziamento di questi costi. Fino al 31 marzo 2023, durante una fase transitoria, sarà invece la Confederazione a disciplinare i dettagli. Al fine di garantire la libertà di circolazione è inoltre fondamentale mantenere la compatibilità internazionale dei certificati COVID-19.

In merito al progetto di modifica della legge COVID-19, dal 27 aprile al 12 maggio 2022 sono stati consultati i Cantoni, nonché le associazioni mantello nazionali dell'economia. I Cantoni e le associazioni hanno in gran parte accolto favorevolmente il progetto; per contro i Cantoni si sono espressi all'unanimità contro l'assunzione dei costi dei test da parte dei Cantoni a partire dal 1° gennaio 2023 proposta nel progetto posto in consultazione.

Contenuto del progetto

Malgrado la stabilizzazione della situazione è presumibile che il coronavirus SARS-CoV-2 continuerà a provocare infezioni sia in Svizzera sia a livello mondiale e che la società dovrà prepararsi a una convivenza a lungo termine con il virus. È praticamente impossibile prevedere in modo affidabile come evolverà la pandemia di COVID-19. Molto probabilmente, anche in futuro si verificheranno ondate stagionali di SARS-CoV-2, la cui intensità è tuttavia difficile da prevedere. Per tutelare la salute pubblica, secondo il Consiglio federale è necessario mantenere le basi legali per poter adottare determinati provvedimenti in particolare per i prossimi due semestri invernali.

Nel settore dell'assistenza sanitaria occorre prorogare le competenze del Consiglio federale di acquistare e produrre materiale medico importante, nonché di notificare le capacità nell'assistenza sanitaria. Per quanto concerne i test COVID-19, attualmente il disciplinamento prevede che la Confederazione ne assuma i costi e sia responsabile del disciplinamento dei dettagli. A partire dal 1° gennaio 2023 i costi per lo svolgimento dei test COVID-19 dovranno essere assunti dai Cantoni. Per garantire una transizione senza soluzione di continuità alla fine dell'anno civile, nel primo trimestre 2023 il conteggio dovrebbe ancora avvenire attraverso la Confederazione, che fatturerà poi i costi ai Cantoni (art. 3). A partire dal 1° aprile 2023, i Cantoni dovranno sostenere i costi per i test COVID-19 e saranno responsabili dei disciplinamenti nel dettaglio. Dovranno restare possibili anche provvedimenti specifici volti a proteggere i lavoratori vulnerabili (art. 4 cpv. 1).

Di fronte all'evoluzione positiva della situazione epidemiologica, il 17 febbraio 2022 è stato possibile revocare l'impiego del certificato COVID in Svizzera. L'uso del certificato COVID nel traffico internazionale di viaggiatori, in particolare sul territorio dell'UE, dovrà tuttavia restare possibile oltre il 2022 e quindi occorre anche garantirne la compatibilità internazionale. Il Consiglio federale propone quindi di prorogare la base legale del certificato COVID (art. 6a) al fine di facilitare il traffico internazionale di viaggiatori e di garantire la libera circolazione all'interno dello spazio Schengen.

L'app SwissCovid completa il classico tracciamento dei contatti da parte delle autorità cantonali competenti. Il Consiglio federale propone quindi di prorogare le basi di questo strumento a bassa soglia, contenute nella legge sulle epidemie (art. 60a). Pur essendo momentaneamente sospesa, all'occorrenza l'applicazione deve poter essere riattivata rapidamente.

Si propone infine anche la proroga delle disposizioni per provvedimenti nel settore degli stranieri e in caso di chiusura delle frontiere, al fine di garantire la libertà di circolazione della popolazione delle zone di confine e dei lavoratori frontalieri (art. 5 e 6).

Possono restare necessari provvedimenti che servono alla sicurezza del traffico internazionale di viaggiatori e devono essere coordinati rapidamente con gli altri Stati Schengen segnatamente nell'ambito delle prescrizioni sull'entrata in Svizzera. Anche nel settore dell'asilo bisogna poter reagire immediatamente, se del caso, in particolare nell'ambito dell'alloggio dei richiedenti l'asilo e al fine di garantire le procedure di asilo nel rispetto dei provvedimenti di protezione della salute necessari.

1 Situazione iniziale

Con la legge COVID-19 è stata creata una base legale formale per le ordinanze COVID-19 fondate in precedenza sull'articolo 185 capoverso 3 della Costituzione federale (Cost.)¹. La legge COVID-19² è stata adottata dall'Assemblea federale il 25 settembre 2020 ed è entrata in vigore il 26 settembre 2020³. Dopo il referendum, il 13 giugno 2021⁴ la legge è stata accettata in votazione popolare federale con una quota di voti favorevoli superiore al 60 per cento.

L'Assemblea federale ha modificato la legge COVID-19 a quattro riprese dalla sua adozione. Tutte le modifiche sono state dichiarate urgenti e poste immediatamente in vigore dopo l'adozione. Nella fattispecie si tratta delle seguenti modifiche:

- 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;
- modifica del 17 dicembre 2021⁸, entrata in vigore il 18 dicembre 2021.

Contro la modifica del 19 marzo 2021 è stato lanciato il referendum. Nella votazione popolare del 28 novembre 2021, la modifica è stata accettata con una quota di voti favorevoli del 62 per cento.

In occasione della modifica del 17 dicembre 2021, il Parlamento ha deciso di prorogare fino alla fine del 2022 importanti disposizioni della legge COVID-19, in particolare in materia di sanità, protezione dei lavoratori, sport e cultura. Ha inoltre inserito espressamente nella legge l'obbligo, per i Cantoni, di approntare riserve di capacità negli ospedali per garantire le capacità nell'assistenza sanitaria.

Nella primavera del 2022, il nostro Consiglio ha deciso la revoca dei provvedimenti federali nei confronti della popolazione, ponendo fine alla situazione particolare secondo l'articolo 6 della legge del 28 settembre 2012⁹ sulle epidemie (LEp). Laddove non sono previste competenze federali specifiche, la responsabilità principale nel settore sanitario torna quindi ai Cantoni. Restano di competenza della Confederazione in virtù della legge sulle epidemie ad esempio la sorveglianza o il compito di emanare, se del caso, provvedimenti concernenti l'entrata e l'uscita nel trasporto internazionale di viaggiatori.

1 RS 101
 2 RS 818.102
 3 RU 2020 3835; RS 818.102
 4 FF 2021 2135
 5 RU 2020 5821
 6 RU 2021 153
 7 RU 2021 354
 8 RU 2021 878; FF 2021 2515
 9 RS 818.101

Alla fase di gestione della crisi acuta è subentrata una fase transitoria, durante la quale i livelli di vigilanza e reattività dovranno restare alti. A lungo termine è prevedibile un graduale passaggio a una fase endemica. Il numero di infezioni si stabilizzerà, ma potranno verificarsi nuovamente focolai (locali). Inoltre anche nei prossimi anni, durante i mesi invernali, non è escluso un aumento delle infezioni e della pressione sul sistema sanitario a causa di pazienti affetti da COVID-19.

1.1 Necessità di agire e obiettivi

La maggior parte delle disposizioni della legge COVID-19 ha effetto fino al 31 dicembre 2022. Come descritto sopra, non si può però escludere che anche nei due anni successivi saremo confrontati con ondate stagionali di COVID-19, nell'ambito del passaggio a una fase endemica.

Per scongiurare il rischio di lacune giuridiche in una futura fase di forte pressione sul sistema sanitario a causa di pazienti affetti da COVID-19, il nostro Consiglio propone di prorogare fino a giugno 2024 in particolare le seguenti disposizioni:

- approvvigionamento della popolazione con materiale medico importante (con deroghe; art. 3 cpv. 1–3);
- finanziamento da parte dei Cantoni delle riserve di capacità per coprire i picchi di attività nell'assistenza sanitaria (art. 3 cpv. 4^{bis});
- provvedimenti nel settore degli stranieri e dell'asilo (art. 5);
- provvedimenti in caso di chiusura delle frontiere per garantire la libertà di circolazione dei lavoratori frontalieri e degli abitanti che hanno legami particolari nella zona di confine (art. 6);
- certificati di vaccinazione, guarigione e test (art. 6a).

I costi per i test COVID-19 individuali dovranno invece essere assunti dai Cantoni a partire dal 1° gennaio 2023. Per garantire una transizione agevole alla fine dell'anno civile, fino al 31 marzo 2023 la Confederazione dovrà continuare a disciplinare i dettagli dei test, ovvero per esempio le tariffe e la procedura di conteggio (art. 3 cpv. 5). Dopo tale data anche questi disciplinamenti dovranno essere definiti dai Cantoni (art. 3 cpv. 5^{bis}).

Vista la rinuncia alla proroga di parte delle disposizioni di cui all'articolo 3, l'obbligo per i Cantoni di notificare le capacità nell'assistenza sanitaria deve essere disciplinato in un nuovo capoverso 4^{ter}. Per lo stesso motivo sono adeguate anche le disposizioni concernenti l'app SwissCovid (art. 60a, 62a, 80 cpv. 1 lett. f nonché 83 cpv. 1 lett. n LEp). In futuro, queste disposizioni della legge sulle epidemie dovranno estendersi anche al cosiddetto tracciamento della presenza, introdotto attualmente sulla base della legge COVID-19.

Non è invece necessario prorogare le disposizioni sui provvedimenti economici di compensazione. In linea di principio, dev'essere tuttavia ancora possibile ordinare provvedimenti particolari a tutela dei lavoratori vulnerabili, ma senza che i datori di lavoro siano tenuti a esonerare i lavoratori dai loro obblighi professionali e a conti-

nuare a versare loro il salario se, malgrado tali provvedimenti, non sia possibile raggiungere un livello di protezione adeguato. Decade pertanto anche la necessità di mantenere il diritto del datore di lavoro ad essere rimborsato con fondi della cassa di compensazione (indennità di perdita di guadagno, IPG) (art. 4 cpv. 1).

Per determinate disposizioni vigono già oggi termini più lunghi (art. 1, 8, 9 lett. c, 12a, 12b cpv. 8, 17 cpv. 1 lett. a–c, 17 cpv. 2 e 3 nonché 19).

1.2 Alternative esaminate e opzione scelta

Anzitutto abbiamo esaminato se la Confederazione può emanare i provvedimenti menzionati per lottare contro l'epidemia di COVID-19 e i suoi effetti collaterali sfruttando meglio le competenze di cui dispone in virtù di altri atti normativi. Ciò non è possibile. Non vi sono alternative in particolare per i provvedimenti nel settore dell'assistenza sanitaria (art. 3) menzionati.

Abbiamo inoltre valutato se tali compiti possono essere assunti anche da privati, imprese private e parti sociali, dai Cantoni o dai Comuni. Anche questa soluzione è stata respinta, perché la Confederazione ha la competenza materiale esclusiva (p. es. nel caso dei provvedimenti nel settore degli stranieri e dell'asilo), svolge un'importante funzione di coordinamento oppure perché nel singolo caso il compito supera le possibilità dei Cantoni.

Abbiamo infine appurato se, in caso di bisogno, il nostro Consiglio non possa reagire emanando ordinanze in virtù dell'articolo 185 capoverso 3 Cost. Tuttavia, il ricorso al diritto di necessità è generalmente escluso, poiché nel frattempo gli effetti di una situazione di emergenza provocata dall'epidemia di COVID-19 sono noti e di conseguenza mancherebbe il criterio dell'imprevedibilità.

1.3 Rapporto con la strategia del Consiglio federale per la lotta e la gestione dell'epidemia di COVID-19

Alla fine di marzo 2022, con la revoca della situazione particolare di cui all'articolo 6 LEp è stata sostanzialmente ripristinata la consueta ripartizione delle competenze nella lotta contro il SARS-CoV-2. Laddove non sono previste competenze federali specifiche, la responsabilità principale torna quindi ai Cantoni. Siccome l'andamento epidemiologico resta molto incerto, in particolare nei mesi invernali del 2023 e del 2024, il nostro Collegio ha concretizzato la ripartizione delle competenze e le altre attività in un documento di base della Confederazione sull'evoluzione a medio e lungo termine dell'epidemia di COVID-19, che ha adottato il 18 maggio 2022 previa consultazione dei Cantoni è stato.

Per attuare a livello federale i provvedimenti menzionati nel documento di base, accanto alle basi legali contenute nella LEp è necessario prorogare anche le pertinenti disposizioni di durata limitata della legge COVID-19 e della legge sulle epidemie elencate al numero 1.1.

2 Procedura preliminare

2.1 Considerazioni generali

Conformemente all'articolo 3 capoverso 1 lettera b della legge del 18 marzo 2005¹⁰ sulla consultazione, per progetti di legge contenenti importanti norme di diritto va indetta una consultazione. Come per la modifica del 18 dicembre 2020, prima dell'adozione della legge COVID-19 è stata condotta una consultazione. Sulle modifiche del 19 marzo, del 18 giugno e del 17 dicembre 2021 non sono invece state indette consultazioni. Siccome il presente disegno prevede unicamente la proroga della durata di validità di alcune disposizioni della legge COVID-19 e non contiene importanti modifiche contenutistiche, si è rinunciato a una consultazione.

2.2 Consultazione dei Cantoni e delle associazioni mantello nazionali dell'economia sul progetto di messaggio e di atto normativo

Sul progetto del messaggio concernente la modifica della legge COVID-19 (proroga e modifica di disposizioni selezionate), dal 27 aprile al 12 maggio 2022 è stata svolta una consultazione presso i Cantoni le parti sociali. Sono stati consultati i Cantoni e le seguenti associazioni mantello nazionali dell'economia: Economiesuisse, Unione svizzera delle arti e dei mestieri (USAM), Unione svizzera degli imprenditori (USI), Unione Sindacale Svizzera (USS) e organizzazione mantello indipendente dei lavoratori (Travail Suisse). Sono pervenute prese di posizione di tutti i Cantoni nonché di tutte le associazioni mantello dell'economia consultate. Anche le seguenti organizzazioni, non contattate, hanno inoltrato una presa di posizione: Associazione mantello dell'aeronautica e dello spazio svizzeri (Aerosuisse), Flughafen Zürich AG (Flughafen ZH), associazione del settore alberghiero svizzero (Hotelleriesuisse), Laboratori medici della Svizzera (FAMH), Società Svizzera dei Farmacisti (Pharmasuisse) e UDC.

21 Cantoni si sono espressi sostanzialmente a favore della proroga e della modifica di disposizioni selezionate della legge COVID-19 e della legge sulle epidemie; quattro Cantoni si sono dichiarati a favore della proroga, tuttavia solo fino al 30 giugno 2023 (AG, BE, GL, SG). Tre Cantoni hanno richiesto quantomeno di verificare una proroga solo fino all'estate 2023 (AI, AR, TG).

In relazione a singole disposizioni sono state formulate in particolare le seguenti richieste e osservazioni.

Materiale medico importante (art. 3 cpv. 2)

La proroga di parte delle disposizioni di cui all'articolo 3 capoverso 2 è stata di principio accolta favorevolmente da tutti i Cantoni e le associazioni (Economiesuisse, USI, USAM, Travail Suisse). I Cantoni AI, AR, GL, GR, SG, TG, TI e ZH, contrariamente a quanto affermato nel rapporto esplicativo, si sono tuttavia espressamente pronunciati a favore della possibilità di includere nuovi progetti nel programma di

¹⁰ RS 172.061

promozione dei medicinali anti-COVID-19. L'USAM è favorevole alla proroga, richiede tuttavia la scadenza graduale e temporalmente definita dei provvedimenti.

Obbligo dei Cantoni di finanziare le riserve di capacità per gli ospedali (art. 3 cpv. 4^{bis})

Una maggioranza dei Cantoni di principio accoglie favorevolmente la proroga di questa disposizione. I Cantoni AG, BL, GE, LU, SO, TI e VD richiedono tuttavia di fissare nella legge una partecipazione finanziaria della Confederazione. In relazione all'attuazione, tre Cantoni (AG, LU, SO) rimandano alla raccomandazione del 10 marzo 2022 della Conferenza svizzera delle direttrici e dei direttori cantonali della sanità (CDS), secondo cui occorre evitare di prevedere un numero concreto di posti letto per il mantenimento delle capacità di assistenza sanitaria o di formulare prescrizioni per un aumento percentuale delle capacità. Anche questa raccomandazione impone che la Confederazione garantisca una sostanziosa partecipazione finanziaria se emana prescrizioni in materia.

Sette Cantoni (NE, NW, OW, SZ, TI, ZG, ZH) si esprimono chiaramente contro la proroga di questo obbligo. La disposizione è giudicata inappropriata, in quanto l'attenzione dovrebbe essere posta piuttosto sull'eliminazione della carenza di personale specializzato, l'attuazione sarebbe troppo onerosa e in questo settore i Cantoni dovrebbero agire sotto la propria responsabilità.

Economiesuisse, USI, USAM, USS e Travail Suisse sono invece favorevoli alla proroga. Economiesuisse segnala il rischio di un deficit di esecuzione. Secondo Economiesuisse è fondamentale che vi siano capacità sufficienti, che siano effettuate pianificazioni previsionali e consolidati canali di comunicazione efficienti, nonché che sia disponibile sufficiente personale specializzato.

Assunzione dei costi dei test da parte dei Cantoni (art. 3 cpv. 5)

La totalità dei Cantoni respinge con decisione l'assunzione dei costi per lo svolgimento di test COVID-19 da parte dei Cantoni a partire da gennaio 2023, argomentando in particolare che l'attuale sistema di finanziamento si è dimostrato valido e dovrebbe essere mantenuto oltre l'inverno 2022/2023. La modifica dell'assunzione dei costi dei test nei mesi invernali, durante i quali è atteso un aumento della circolazione del virus, sarebbe molto sfavorevole dal punto di vista epidemiologico e comporterebbe rischi elevati. Le differenze di disciplinamento e di prezzo, la registrazione dell'appartenenza al Cantone e la fatturazione intercantonale causerebbero problemi e sarebbe necessario allestire procedure di fatturazione completamente nuove. Per avere la massima efficacia, la strategia di test dovrebbe essere disciplinata e attuata in maniera uniforme a livello nazionale e prevedere di conseguenza un obbligo di assunzione dei costi da parte della Confederazione. Un disciplinamento delle deroghe da parte dei Cantoni comporterebbe inoltre maggiori differenze regionali o cantonali nell'offerta di test. Nonostante l'obbligo di garantire una sufficiente offerta di test, i Cantoni potrebbero ridurre in modo significativo i test, compromettendo il monitoraggio dell'andamento dei contagi a livello nazionale.

Il Cantone BE si esprime contro il disciplinamento di un finanziamento aggiuntivo; nell'attuale fase post-pandemica, testare la popolazione su larga scala non ha più grande rilevanza e si dovrebbe pertanto tornare alle strutture ordinarie.

Anche Economiesuisse, Travail Suisse, Pharmasuisse e FAMH si sono espressi contro l'assunzione dei costi dei test da parte dei Cantoni a partire dal gennaio del 2023. Economiesuisse afferma che occorre garantire in particolare la rapida e completa reintroduzione dei test ripetuti nelle aziende, nelle scuole e nelle strutture sanitarie. Travail Suisse afferma che disciplinamenti differenti nei diversi Cantoni causerebbero inutili problemi di delimitazione per aziende e lavoratori, rendendo più difficile l'attuazione dei piani di protezione. Pharmasuisse sostiene che in caso di disciplinamento delle modalità di test da parte dei Cantoni si rischierebbe un «disastro amministrativo e organizzativo»; per le farmacie l'attuazione sarebbe troppo complessa. Secondo FAMH, il know-how presente nei Cantoni non è sufficiente per sviluppare uno standard di test comune.

USI, USAM e USS si esprimono invece a favore dell'assunzione dei costi dei test da parte dei Cantoni a partire dal 2023. L'UDC è favorevole a un sistema di pagamento individuale, eccetto in caso di obbligo del certificato in Svizzera; in questo caso il finanziamento dovrebbe essere garantito dai Cantoni.

Provvedimenti per la protezione di persone particolarmente a rischio (art. 4 cpv. 1)

21 Cantoni e quattro partner sociali accolgono di principio favorevolmente la proroga e modifica dell'articolo 4 capoverso 1 per la protezione di lavoratori particolarmente a rischio (AG, BE, BL, BS, FR, GE, GR, JU, LU, NE, NW, OW, SH, SO, SZ, TI, UR, VD, VS, ZG, ZH, Economiesuisse, USI, USS, Travail Suisse). Cinque Cantoni e un partner sociale sono invece contrari alla proroga (AI, AR, GL, SG, TG, USAM). Cinque Cantoni e due partner sociali auspicano che sia mantenuto l'attuale disciplinamento della continuazione del pagamento del salario in caso di impossibilità di adempimento della prestazione di lavoro, compreso il suo finanziamento attraverso l'indennità per perdita di guadagno, se l'articolo fosse prorogato (AG, AI, AR, LU, NE, USS, Travail Suisse). Secondo il Cantone AG, in caso contrario potrebbero presentarsi complesse vertenze in materia di diritto del lavoro. Anche il Cantone TI giudica in maniera critica l'eliminazione della possibilità di prescrivere la continuazione del pagamento del salario per persone vulnerabili. L'USI vorrebbe invece che la legge menzionasse esplicitamente che per il datore di lavoro non sussiste alcun obbligo di continuazione del pagamento del salario.

Certificato COVID (art. 6a)

La proroga della base legale per il certificato COVID è di principio accolta favorevolmente da tutti i Cantoni. Il Cantone NW è però a favore di una proroga solo a condizione che i costi (dei test) ad essa connessi siano assunti dalla Confederazione. USS, USAM e Travail Suisse, nonché Aerosuisse e Flughafen ZH accolgono favorevolmente la proroga. L'USAM e l'UDC chiedono tuttavia l'esplicita esclusione di un eventuale futuro obbligo del certificato in Svizzera.

Sistema di tracciamento della prossimità e della presenza (art. 60a, 62a, 80 cpv. 1 lett. f., 83 cpv. 1 lett. n LEp)

La maggioranza dei Cantoni si esprime a favore della proroga della app SwissCovid e della disposizione per il sistema di tracciamento della prossimità e della presenza

(BL, BS, FR, GE, JU, LU, NE, NW, OW, SH, SO, TI, UR, VS, ZG, ZH). Nove Cantoni (AI, AR, BE, GL, GR, SG, SZ, TG, VD) respingono la proroga rimandando all'utilità limitata dell'app SwissCovid. Le associazioni mantello che hanno espresso la propria posizione in merito accolgono favorevolmente la proroga proposta (USAM e Travail Suisse).

Settore degli stranieri e dell'asilo e chiusura delle frontiere (art. 5 e 6)

La proroga di entrambe le disposizioni è accolta favorevolmente da tutti i Cantoni. Il Cantone GL è l'unico tra i Cantoni a respingere la proroga dell'articolo 5 (Provvedimenti nel settore degli stranieri e dell'asilo). Si esprimono a favore della proroga di entrambe le disposizioni anche Economiesuisse, USI, Travail Suisse e Hotelleriesuisse. L'USAM accoglie favorevolmente la proroga della disposizione concernente il settore dell'asilo ma non quella relativa al settore degli stranieri; i confini dovrebbero infatti restare aperti e le disposizioni di entrata dovrebbero essere semplificate. Aero-suisse e Flughafen ZH si esprimono anch'esse sostanzialmente a favore della proroga dell'articolo 6, pur segnalando difficoltà di attuazione.

Ulteriori necessità di proroga

È stata proposta la proroga di ulteriori singole disposizioni della legge in vigore, segnatamente delle disposizioni concernenti i criteri e valori di riferimento (art. 1a), il disciplinamento derogatorio per persone vaccinate in quarantena (art. 3a; GE), i provvedimenti nel settore delle assicurazioni sociali (art. 15 segg.; USS, Travail Suisse) e della cultura (art. 11 segg.; SH, NE, USS) e i provvedimenti per i casi di rigore (art. 12 segg.; USS, LU per l'art. 12 cpv. 1^{septies}).

3 Punti essenziali del progetto

3.1 Settore sanitario

Assistenza sanitaria

È previsto il mantenimento di importanti competenze operative del Consiglio federale nel settore dell'assistenza sanitaria (art. 3), in particolare nei mesi invernali del 2023 e del 2024. Dovranno quindi poter essere proseguite attività legate all'acquisto e alla produzione di materiale medico importante – segnatamente alla promozione dello sviluppo di medicamenti anti-COVID-19. Vanno prorogati anche l'obbligo di notifica delle capacità nell'assistenza sanitaria da parte dei Cantoni e il nuovo obbligo, adottato dal Parlamento nel dicembre 2021, sull'approntamento e sul finanziamento di riserve di capacità ospedaliere da parte dei Cantoni. Per quanto concerne i test COVID-19, dovrà ora essere di competenza dei Cantoni garantire una sufficiente offerta di test e assumere i relativi costi. Al contempo, i Cantoni, come oggi la Confederazione, potranno prevedere deroghe all'assunzione dei costi. Per garantire una transizione agevole a questo nuovo disciplinamento, fino al 31 marzo 2023 la Confederazione dovrà continuare a disciplinare i dettagli dei test, ovvero per esempio le tariffe e la procedura di conteggio.

Certificato COVID

In base all'articolo 6a della legge COVID-19 e alla relativa ordinanza del 4 giugno 2021¹¹ sui certificati COVID-19, la Confederazione gestisce un sistema per l'emissione di certificati COVID, messo a disposizione dei Cantoni, di privati e del medico in capo dell'esercito. Il sistema può essere utilizzato per creare documenti compatibili con il certificato COVID digitale dell'UE. Attualmente, l'UE sta svolgendo una procedura legislativa volta a prorogare le basi legali per il certificato COVID digitale fino alla fine di fine giugno 2023. Essendo validi negli Stati membri dell'UE e in altri Stati come documenti riconosciuti attestanti l'avvenuta vaccinazione anti-COVID-19, la guarigione da un'infezione da SARS-CoV-2 o il risultato negativo di un test, i certificati COVID agevolano il traffico internazionale per le persone provenienti dalla Svizzera. Siccome tali attestati potrebbero potenzialmente restare necessari per un certo periodo nell'ambito dei viaggi internazionali, la base legale va prorogata fino al 30 giugno 2024.

Sistemi di tracciamento della prossimità e della presenza

L'app SwissCovid completa il tracciamento tradizionale dei contatti da parte delle autorità cantonali competenti. Riunisce il tracciamento della prossimità e quello della presenza in un'unica applicazione. Il tracciamento della prossimità registra automaticamente, mediante un'interfaccia Bluetooth, la prossimità tra i telefoni cellulari. In base ai dati registrati, l'app può inviare un avviso in caso di contatto con una persona contagiosa, che a sua volta utilizza l'app SwissCovid. Il sistema di tracciamento della presenza (o la cosiddetta funzione di check-in) dell'app SwissCovid serve a scansionare codici QR all'interno di strutture e manifestazioni. In caso di presenza di una persona contagiosa, l'app SwissCovid può avvisare gli altri partecipanti che hanno scansionato il codice QR. Le disposizioni che disciplinano il tracciamento della prossimità nella legge sulle epidemie dovranno costituire la base anche per il tracciamento della presenza.

3.2 Settore degli stranieri e dell'asilo nonché chiusura delle frontiere

Le restrizioni vigenti per l'entrata in Svizzera di cittadini di Paesi terzi¹² tengono conto della raccomandazione (UE) 2022/290 del 22 febbraio 2022¹³ relativa alla restrizione temporanea dei viaggi non essenziali nello spazio Schengen e all'eventuale revoca di tale restrizione. Nel frattempo, questa raccomandazione è stata adeguata a più riprese alla situazione attuale. Fintanto che appare necessaria una soluzione coordinata a livello internazionale per lottare contro l'epidemia di COVID-19, occorre prorogare la base legale per il settore degli stranieri al fine di poter far fronte a possibili

¹¹ RS 818.102.2

¹² Cittadini di uno Stato che non è membro né dell'UE né dell'Associazione europea di libero scambio (AELS).

¹³ Raccomandazione (UE) 2022/290 del Consiglio del 22 febbraio 2022 che modifica la raccomandazione (UE) 2020/912 del Consiglio relativa alla restrizione temporanea dei viaggi non essenziali verso l'UE e all'eventuale revoca di tale restrizione, GU L 43 del 24 febbraio 2022, pag. 79.

sviluppi imprevedibili. Sarà così possibile tener conto anche in futuro degli sviluppi internazionali.

Restano imprevedibili anche i requisiti più severi in materia di protezione della salute per i richiedenti l'asilo. Per questo motivo, anche i provvedimenti adottati nel settore dell'asilo devono restare possibili, in caso di necessità comprovata, dopo il 31 dicembre 2022.

Sia nel settore degli stranieri sia in quello dell'asilo è importante che i provvedimenti necessari continuino a poter essere attuati molto rapidamente. Ciò presuppone che le basi legali necessarie restino per il momento in vigore e siano abrogate solo quando si delineerà un miglioramento della situazione anche a lungo termine.

4 Commento ai singoli articoli

4.1 Modifiche

Art. 3 cpv. 3

L'adeguamento dell'articolo 3 capoverso 3 è di natura puramente formale: siccome due lettere del capoverso 2 (lett. h e i) non saranno prorogate, bisogna stralciare anche i corrispondenti rimandi al capoverso 3. Sul piano materiale non è apportata alcuna modifica: determinati provvedimenti di cui al capoverso 2 continueranno a poter essere adottati solo se le consuete strutture di assistenza sanitaria risulteranno insufficienti (cfr. anche i commenti all'art. 3 al n. 4.2).

Art. 3 cpv. 4^{bis}

Le versioni francese e italiana del vigente articolo 3 capoverso 4^{bis} potrebbero prestarsi a malintesi, inducendo credere che la definizione delle capacità, di responsabilità dei Cantoni, debba essere approvata dalla Confederazione. Come emerge chiaramente dal dibattito parlamentare e dal testo della versione tedesca è tuttavia richiesta soltanto una consultazione della Confederazione. L'adeguamento riguarda solo i testi francese e italiano e serve quindi unicamente ad allineare le versioni linguistiche.

Art. 3 cpv. 4^{ter}

Finora l'obbligo dei Cantoni di notificare le capacità nell'assistenza sanitaria si fondava sui capoversi 4 e 7 lettera b. Siccome non è proposta la proroga di queste disposizioni, un capoverso specifico stabilisce l'obbligo di notifica che resta necessario. La registrazione delle capacità nelle strutture sanitarie di tutta la Svizzera resta fondamentale per monitorare l'impatto delle infezioni sul sistema sanitario anche dopo il ripristino della situazione normale – in particolare nei mesi invernali del 2023 e del 2024. Dobbiamo mantenere la possibilità di obbligare i Cantoni a notificare il numero totale e l'occupazione dei posti letto, in particolare di quelli in terapia intensiva destinati al trattamento dei pazienti affetti da COVID-19. Come finora, la notifica dovrà essere indirizzata al servizio sanitario coordinato (SSC).

Art. 3 cpv. 5

Tra i pilastri fondamentali della lotta contro l'epidemia di COVID-19 in Svizzera figura l'accesso semplice e rapido ai test COVID-19. A partire dal 1° gennaio 2023 i costi per i test COVID-19 individuali (compresi quelli eseguiti nell'ambito di test ripetitivi) saranno a carico dei Cantoni. Questo riflette la consueta ripartizione delle competenze secondo la LEp nella situazione normale, secondo cui la responsabilità principale della gestione dell'epidemia torna ai Cantoni. Per garantire una transizione agevole, in una fase transitoria fino al 31 marzo 2023 la Confederazione dovrà ancora disciplinare in dettaglio i test, incluse le tariffe e il conteggio. È previsto che nel primo trimestre 2023 il conteggio sia ancora effettuato centralmente e la Confederazione fatturi i costi dei test ai Cantoni in funzione della quota di popolazione residente.

Art. 3 cpv. 5^{bis}

Dal 1° aprile 2023 spetta ai Cantoni definire i dettagli relativi ai test e le tariffe applicabili. In ciò rientrano tra l'altro la definizione dei test assunti e le modalità di fatturazione con i laboratori e i centri di test. Per poter garantire la valutazione della situazione a livello nazionale, i Cantoni sono inoltre tenuti a coordinare, laddove opportuno, i disciplinamenti concernenti i test e i costi. Poiché nella situazione normale la responsabilità principale della gestione dell'epidemia è dei Cantoni, lo svolgimento dei test è chiaramente nel loro interesse. In questo senso, i Cantoni sono espressamente tenuti a garantire l'approntamento di sufficienti offerte di test, in particolare per i test necessari ai fini della lotta alla pandemia (p. es. test in caso di focolai in contesti ad alto rischio o in ambienti ad alto rischio di gravi decorsi clinici).

Art. 4 cpv. 1

L'articolo 4 capoverso 1 autorizza il Consiglio federale a emanare provvedimenti volti a proteggere i lavoratori particolarmente a rischio, anche imponendo i relativi obblighi ai datori di lavoro. Fino alla fine di marzo 2022, questa competenza si basava sull'articolo 27a dell'ordinanza 3 COVID-19 del 19 giugno 2020¹⁴, che precisava tra l'altro la cerchia dei lavoratori particolarmente a rischio (in sostanza le donne incinte e le persone che soffrono di determinate patologie e non possono farsi vaccinare) e prevedeva una cascata di provvedimenti. Con il passaggio alla situazione normale, in linea di principio si applicano le prescrizioni del diritto del lavoro (obbligo di tutela e art. 6 della legge del 13 marzo 1964¹⁵ sul lavoro, LL); i datori di lavoro sono quindi tenuti ad attuare provvedimenti di protezione e a verificarne il rispetto¹⁶. È tuttavia ipotizzabile che in caso di sensibile peggioramento della situazione epidemiologica – per

¹⁴ RS 818.101.24

¹⁵ RS 822.11

¹⁶ Cfr. Segreteria di Stato dell'economia SECO (2022): Protezione della salute sul posto di lavoro secondo la legge sul lavoro dopo l'abolizione dei provvedimenti generali contro il COVID-19. Promemoria disponibile all'indirizzo: www.seco.admin.ch > Servizi e pubblicazioni > Pubblicazioni > Lavoro > Condizioni di lavoro > Promemoria e liste di controllo > Informazioni per i datori di lavoro – Protezione della salute sul posto di lavoro secondo la legge sul lavoro dopo l'abolizione dei provvedimenti generali contro il COVID-19.

esempio per motivi stagionali – il bisogno di proteggere i lavoratori vulnerabili si riattualizza.

Proponiamo pertanto la proroga della competenza del nostro Consiglio di emanare provvedimenti corrispondenti, in particolare l'obbligo dei datori di lavoro di permettere ai lavoratori particolarmente a rischio di lavorare da casa o di assegnare loro un lavoro alternativo equivalente da casa o sul posto, in modo da garantire una protezione adeguata della loro salute. Se tuttavia tali provvedimenti di protezione non fossero possibili, i datori di lavoro non potranno più essere obbligati a esonerare tali persone dai loro obblighi lavorativi continuando però a versare loro il salario, fatte salve le regole generali del diritto del lavoro. Decade quindi anche il diritto a un'indennità per perdita di guadagno. La disposizione attualmente in vigore va modificata di conseguenza. Indipendentemente da questa modifica della legge, resta possibile stipulare accordi individuali di continuazione del pagamento del salario tra datore di lavoro e dipendenti nel quadro dell'autonomia privata.

Art. 60a LEp

Questa disposizione costituisce la base legale per consentire all'Ufficio federale della sanità pubblica (UFSP) di gestire un sistema svizzero di tracciamento della prossimità per il SARS-CoV-2. Attualmente, il tracciamento della presenza e la relativa ordinanza¹⁷ si fondano sull'articolo 3 capoverso 7 lettera a della legge COVID-19. D'ora in poi le basi legali dei due sistemi dell'applicazione saranno riunite nell'articolo 60a. Gli adeguamenti che proponiamo all'articolo 60a si riferiscono unicamente a questo trasferimento, fatta salva la revoca del diritto a test anticorpali gratuiti (cpv. 4).

Alla *lettera b*, il *capoverso 1* menziona il tracciamento della presenza quale parte dell'applicazione. Salvo disposizione contraria, gli altri capoversi dell'articolo 60a si applicano quindi anche al tracciamento della presenza. Ciò vale per lo scopo del trattamento dei dati (cpv. 2), la volontarietà dell'uso dell'applicazione (cpv. 3) e il diritto a test gratuiti per il SARS-CoV-2 (cpv. 4). Il *capoverso 5* enuncia principi importanti per il trattamento dei dati, come la protezione dei dati attraverso la tecnologia (*lett. a*), la conservazione decentrata dei dati (*lett. b*) e la distruzione dei dati non appena non sono più necessari (*lett. d*). Per finire tutti i componenti di entrambi i sistemi devono basarsi su programmi open source (*lett. e*). La *lettera c* contiene il principio della riduzione dei dati nel tracciamento della prossimità. Non essendo applicabile al tracciamento della presenza, la prescrizione alla lettera c secondo cui possono essere trattati soltanto i dati necessari a determinare la distanza e la durata della prossimità, ma non dati sulla posizione, si riferisce unicamente al tracciamento della prossimità.

Al fine di garantire una vigilanza uniforme da parte dell'Incaricato federale della protezione dei dati e della trasparenza (IFPDT), è dichiarata espressamente applicabile la legislazione federale sulla protezione dei dati (cpv. 6). Il *capoverso 7* autorizza il nostro Consiglio a emanare le prescrizioni d'esecuzione necessarie all'esercizio e all'uso di entrambi i sistemi. Secondo il *capoverso 8*, infine, l'esercizio dei sistemi va sospeso non appena non è più necessario per far fronte all'epidemia di COVID-19.

¹⁷ Ordinanza del 30 giugno 2021 su un sistema di segnalazione di un possibile contagio da coronavirus SARS-CoV-2 durante una manifestazione (OSSM, RS 818.102.4).

Art. 62a e 80 cpv. 1 lett. f LEp

I sistemi di tracciamento della prossimità e della presenza devono poter essere collegati a sistemi esteri corrispondenti se i rispettivi Stati garantiscono una protezione adeguata della personalità. Sulla relativa base del diritto vigente, per il sistema di tracciamento della prossimità è stato possibile convenire uno scambio con la Germania. Alle condizioni menzionate dovrà ora essere possibile concludere accordi analoghi anche nell'ambito del sistema di tracciamento della presenza.

Art. 83 cpv. 1 lett. n LEp

È prevista una multa anche in caso di rifiuto di un servizio destinato in linea di principio al pubblico a causa della mancata partecipazione al tracciamento della presenza. Si vuole così evitare che le persone siano avvantaggiate o svantaggiate nella vita pubblica in base al fatto che usino o meno le funzionalità dell'app SwissCovid.

4.2 Proroghe

Art. 3

L'articolo 3 costituisce la base per provvedimenti essenziali nel settore sanitario, come l'approvvigionamento di materiale medico importante (*cpv. 1–3*; cfr. art. 11 segg. dell'ordinanza 3 COVID-19¹⁸). Occorre tuttavia prorogare solo le disposizioni che presumibilmente resteranno necessarie per far fronte all'epidemia.

Il *capoverso 1* costituisce la base per un obbligo di notifica necessario per poter riconoscere precocemente le difficoltà di approvvigionamento che si delineano all'orizzonte. Il quadro risultante da queste notifiche sarà fondamentale anche in futuro per valutare la situazione al fine di stimare correttamente le scorte di materiale medico importante. Solo così sarà possibile, in caso d'inasprimento della situazione, reagire rapidamente e adottare eventuali altri provvedimenti.

Nell'interesse di una disponibilità di materiale medico rapida e adeguata alla situazione, il *capoverso 2* consente di prevedere deroghe alle disposizioni, segnatamente a quelle della legge del 15 dicembre 2000¹⁹ sugli agenti terapeutici, al fine di poter importare ad esempio medicinali efficaci contro la COVID-19 non ancora omologati in Svizzera. In base a questa deroga, anche dopo il 2022 dovrebbe essere possibile mettere a disposizione dei pazienti in tempi rapidi opzioni terapeutiche promettenti.

- Il *capoverso 2 lettere a e c* costituisce segnatamente la base per poter importare e immettere in commercio (eventualmente prima dell'omologazione) medicinali per il trattamento dei pazienti affetti da COVID-19 e il trattamento profilattico delle persone immunosopresse. Senza queste disposizioni, nuovi medicinali anti-COVID-19 promettenti non potranno essere acquistati e impiegati precocemente (il che può essere fondamentale in caso di nuove varianti). Agevolazioni e deroghe per l'omologazione e l'importazione sono

¹⁸ RS 818.101.24

¹⁹ RS 812.21

possibili anche per medicinali profilattici destinati a una popolazione di pazienti strettamente limitata. Sono invece esclusi i vaccini, ai quali restano applicabili le condizioni e le procedure di omologazione regolari.

- Il *capoverso 2 lettera b* consente tra l'altro lo svolgimento di test rapidi SARS-CoV-2 al di fuori dei laboratori e quindi senza l'autorizzazione di cui all'articolo 16 LEp. Per garantire le forniture di materiale medico importante nel settore sanitario, la Confederazione può contribuire all'approvvigionamento mediante attività di acquisto e una gestione mirata della distribuzione, per esempio concordando garanzie di acquisto per materiale medico importante.
- La *lettera d* consente di rilasciare per esempio autorizzazioni derogatorie per dispositivi medici urgenti.
- In base alla *lettera e*, il 19 maggio 2021 il nostro Consiglio ha adottato il programma di promozione per medicinali anti-COVID-19, nell'ambito del quale la Confederazione cofinanzia lo sviluppo di quattro diversi medicinali contro la COVID-19. L'attuale termine fino al completamento del progetto, ossia fino alla presentazione a Swissmedic delle domande di omologazione, corrisponde alla durata di validità della base legale, ossia fino al 31 dicembre 2022. Le aziende potrebbero tuttavia subire ritardi nei progetti a causa di difficoltà impreviste e di forza maggiore. Per poter reagire a tale situazione occorre prorogare le disposizioni. Non è tuttavia previsto di includere nuovi progetti nel programma di promozione dei medicinali anti-COVID-19. Considerando le incertezze quanto alle ondate future e agli investimenti già effettuati, è nell'interesse della Confederazione poter prorogare determinati progetti di sviluppo, se obiettivamente giustificato. Uno dei progetti in corso riguarda per esempio lo sviluppo di un possibile medicamento per il trattamento delle conseguenze a lungo termine della COVID-19.
- Anche la distribuzione di materiale medico importante (*cpv. 2 lett. f*) deve essere possibile anche dopo la fine del 2022, visto che le scorte in possesso della Confederazione possono presentare una maggior durata di conservazione e devono poter essere utilizzate.
- Lo stesso vale per la possibilità di commercializzazione diretta del materiale: anche questa opzione deve restare aperta, nel caso in cui una commercializzazione diretta di materiale acquistato dalla Confederazione dovesse rivelarsi l'unico provvedimento sensato (*cpv. 2 lett. g*). La disposizione alla lettera g consente inoltre di consegnare gratuitamente materiale medico importante nell'ambito di un impiego di utilità pubblica.
- Non è invece necessario prorogare le *lettere h e i* del capoverso 2 (disporre la confisca di materiale medico importante e obbligare i fabbricanti a produrlo), dal momento che simili ingerenze nell'autonomia privata e nella libertà economica non sembrano più necessarie in base alla situazione attuale.

Il *capoverso 3* contiene solo un adeguamento formale (i rimandi alle lett. h e i vanno stralciati, non essendo prevista la proroga di queste disposizioni; cfr. n. 4.1).

Considerando l'evoluzione epidemiologica, le esperienze maturate e l'obbligo di finanziare riserve di capacità (cpv. 4^{bis}), non sembra più necessario che il diritto federale contenga una base legale che vieta i cosiddetti interventi elettivi (cpv. 4).

Il *capoverso 4^{bis}* è stato inserito dal Parlamento il 17 dicembre 2021²⁰ nell'ambito della proroga di determinate disposizioni della presente legge. Questa disposizione obbliga espressamente i Cantoni, cui compete l'assistenza sanitaria, a finanziare le riserve di capacità necessarie per far fronte ai picchi di attività. I Cantoni devono inoltre definire, in coordinamento con la Confederazione, le capacità necessarie per il trattamento dei pazienti nell'ottica dell'epidemia. In questo settore, alla Confederazione è quindi attribuito soltanto un ruolo di coordinamento (in merito all'adeguamento terminologico delle versioni francese e italiana cfr. i commenti al n. 4.1).

Posti letto certificati in terapia intensiva presuppongono personale specializzato. Per l'approntamento a lungo e a medio termine di sufficienti capacità nell'assistenza sanitaria occorre quindi porre l'accento sull'aumento delle capacità di personale. Questa disposizione va prorogata, poiché costituisce la base per definire le capacità di assistenza per far fronte all'epidemia, in particolare in vista degli inverni 2023 e 2024. I lavori corrispondenti non saranno completati entro la fine del 2022.

In vista dell'assunzione dei costi da parte dei Cantoni (cfr. cpv. 5 e 5^{bis}) il *capoverso 6* non deve essere prorogato. Allo stesso modo il *capoverso 6^{bis}*, che garantisce il diritto a un certificato segnatamente in caso di test ripetitivi all'interno delle imprese e delle istituzioni di formazione, è divenuto superfluo. Entrambe le disposizioni erano state previste nel contesto delle limitazioni all'accesso mediante il certificato COVID. Nel frattempo la situazione è cambiata: da un lato, dal 16 febbraio 2022 in Svizzera non vige più alcun obbligo di certificato e dall'altro la situazione particolare è terminata a fine marzo 2022 e di conseguenza la competenza di ordinare provvedimenti nei confronti della popolazione, compreso un eventuale obbligo di certificato, spetta ora ai Cantoni e non più alla Confederazione. Se però contrariamente alla valutazione attuale della situazione epidemiologica dovesse rivelarsi nuovamente necessario introdurre limitazioni all'accesso mediante il certificato COVID, vista la decisione chiara presa dal Parlamento nel dicembre 2022, la mano pubblica sarebbe tenuta a mantenere bassa la soglia di accesso ai certificati di test tramite un disciplinamento adeguato dei costi dei test e a consentire l'ottenimento di un certificato di test anche in caso di test ripetitivi.

Per il resto si può rinunciare anche alla proroga del *capoverso 7*. Le disposizioni che contiene sono di natura più che altro programmatica, mentre il loro contenuto in termini di competenze è disciplinato in modo sufficiente da altri atti normativi, in particolare il tracciamento della presenza tramite l'app SwissCovid, che oggi si fonda sul *capoverso 7* lettera a e ora è disciplinato all'articolo 60a LEp.

Art. 5

Lettera a: l'ordinanza 3 COVID-19 disciplina le disposizioni particolari sull'entrata in Svizzera per gli stranieri: stabilisce da quali Stati e regioni e per quali scopi di soggiorno è negata l'entrata Svizzera. Il rifiuto dell'entrata riguarda i cittadini di Paesi

²⁰ RU 2021 878

terzi residenti al di fuori dello spazio Schengen, che intendono entrare in Svizzera in particolare per soggiorni turistici o visite. Queste disposizioni sull'entrata in Svizzera di cittadini di Stati terzi, dettate dalla pandemia, si fondano sulla raccomandazione (UE) 2022/290²¹ (ulteriore sviluppo dell'acquis di Schengen), che modifica a sua volta la precedente raccomandazione (UE) 2020/912²². In linea di principio tale raccomandazione non è giuridicamente vincolante. La Svizzera può quindi adottare requisiti più severi per gli arrivi da Paesi terzi, se dovesse servire per tutelare la salute pubblica. Viceversa è possibile derogare alla raccomandazione se le restrizioni all'entrata non corrispondono più ai bisogni della Svizzera. Nei limiti del possibile, anche in futuro adotteremo solo i provvedimenti in linea con la raccomandazione dell'UE che sono efficaci dal punto di vista epidemiologico e che al tempo stesso non ostacolano eccessivamente il traffico internazionale di viaggiatori.

Lettera b: dobbiamo poter continuare a prolungare determinati termini previsti nella legge federale del 16 dicembre 2005²³ sugli stranieri e la loro integrazione (LStrI) e nella legge del 26 giugno 1998²⁴ sull'asilo (LAsi), se non possono essere rispettati a causa dell'epidemia di COVID-19. Il nostro Collegio si è avvalso di questa competenza (cfr. art. 10a dell'ordinanza 3 COVID-19 e art. 9 dell'ordinanza COVID-19 asilo del 1° aprile 2020²⁵) per i termini per il ricongiungimento familiare (*n. 1*), la decadenza dei permessi di soggiorno di breve durata e di dimora (*n. 2*), il nuovo rilevamento dei dati biometrici per il rilascio o il rinnovo dei permessi (*n. 3*) nonché la partenza nel settore dell'asilo (*n. 4*; art. 45 cpv. 2 LAsi). Non si può escludere che, per un concatenamento di circostanze, anche dopo il 31 dicembre 2022 vi saranno stranieri non in grado di rispettare questi termini. 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 avendolo ritenuto necessario. Anche in questi settori non si può tuttavia escludere che i termini non potranno più essere rispettati a causa di circostanze particolari legate all'epidemia di COVID-19 anche dopo il 31 dicembre 2022. Per evitare gravi casi di rigore personali, la base legale per il prolungamento dei termini va mantenuta.

Lettera c: anche i provvedimenti speciali nel settore dell'asilo devono poter continuare a essere applicati, se necessario. In caso di abrogazione di questa norma, anche le disposizioni d'esecuzione dell'ordinanza COVID-19 asilo resterebbero in vigore solo fino alla fine di dicembre 2022 e non potrebbero più essere prorogate. Questi disciplinamenti restano necessari. Ciò vale in particolare per la possibilità di prolungare i termini di partenza (art. 9 dell'ordinanza COVID-19 asilo), la norma concernente la presenza del rappresentante legale durante le audizioni (art. 6 dell'ordinanza COVID-19 asilo), il prolungamento da sette giorni lavorativi a 30 giorni del termine

²¹ Raccomandazione (UE) 2022/290 del Consiglio, del 22 febbraio 2022, che modifica la raccomandazione (UE) 2020/912 del Consiglio relativa alla restrizione temporanea dei viaggi non essenziali verso l'UE e all'eventuale revoca di tale restrizione, GU L 43 del 24 febbraio 2022, pag. 79.

²² Raccomandazione (UE) 2020/912 del Consiglio, del 30 giugno 2020, relativa alla restrizione temporanea dei viaggi non essenziali verso l'UE e all'eventuale revoca di tale restrizione, GU L 208 I del 1.7.2020, pag. 1.

²³ RS 142.20

²⁴ RS 142.31

²⁵ RS 142.318

di ricorso nella procedura celere (art. 10 dell'ordinanza COVID-19 asilo) nonché le disposizioni specifiche sull'alloggio dei richiedenti l'asilo nei centri della Confederazione (art. 2 e 3 dell'ordinanza COVID-19 asilo).

La possibilità di prolungare i termini di partenza resta un provvedimento necessario. Non si può escludere che, in un futuro prossimo, l'evoluzione della situazione epidemiologica porti nuovamente a una chiusura delle frontiere nei Paesi di origine, impedendo l'esecuzione dell'allontanamento per un periodo più lungo.

Il prolungamento del termine di ricorso nella procedura celere è pensato quale misura accompagnatoria per garantire che il rappresentante legale non sia costretto a partecipare a un'interrogazione se circostanze legate alla COVID-19 non lo permettono (art. 6 dell'ordinanza COVID-19 asilo). Il prolungamento del termine di ricorso si applica indipendentemente dal fatto che il rappresentante legale partecipi all'interrogazione o meno. Finora si è proceduto a un'interrogazione senza il rappresentante legale solo in pochi casi isolati. In caso di deterioramento significativo della situazione epidemiologica, l'abrogazione di questo disciplinamento potrebbe tuttavia portare a una penuria di personale a livello di rappresentanti legali, il che potrebbe ostacolare la garanzia della tutela giurisdizionale, ripercuotendosi negativamente sulla durata delle procedure di asilo. Anche il ritorno a un termine di ricorso di sette giorni lavorativi, in caso di abrogazione dell'ordinanza COVID-19 asilo, potrebbe aumentare ulteriormente la pressione sui rappresentanti legali.

Per finire, secondo le prescrizioni dell'UFSP restano applicabili requisiti più severi sulla protezione della salute anche per quanto riguarda l'alloggio dei richiedenti l'asilo nei centri della Confederazione. Tali requisiti restano validi malgrado il miglioramento della situazione epidemiologica, dato che la maggior parte dei richiedenti l'asilo arriva in Svizzera senza essere stata vaccinata contro il SARS-CoV-2 e gli alloggi collettivi comportano sfide particolari per la protezione della salute. Potrebbero quindi restare necessari provvedimenti volti ad agevolare la creazione di alloggi supplementari.

Art. 6

Nuove chiusure delle frontiere non sono necessarie nell'ottica odierna e andranno evitate anche in futuro, nei limiti del possibile. Se contrariamente alle aspettative questo provvedimento dovesse tuttavia rivelarsi necessario, il nostro Collegio terrà conto al meglio della situazione particolare nelle zone di confine.

Art. 6a

Secondo il *capoverso 1*, il Consiglio federale stabilisce i requisiti dei vari certificati COVID. A tal fine abbiamo emanato l'ordinanza del 4 giugno 2021²⁶ sui certificati COVID-19, che contiene tra l'altro prescrizioni sulla forma e sul contenuto dei certificati COVID e le condizioni per richiedere un certificato COVID. In base a questa disposizione, la Confederazione non ha tuttavia la competenza di trattare direttamente

²⁶ RS 818.102.2

le richieste di emissione di certificati COVID né di emettere certificati COVID (cfr. cpv. 4).

Il *capoverso 2* prevede che i certificati COVID siano emessi solo su richiesta, il che implica il consenso dell'avente diritto.

Secondo il *capoverso 3*, i certificati COVID sono emessi sotto forma di documenti personali, intestati a una determinata persona. I certificati COVID devono inoltre essere non falsificabili, verificabili nel rispetto delle norme sulla protezione dei dati e concepiti in modo tale da consentire unicamente una verifica decentralizzata o locale della loro autenticità e validità. Questo principio vieta inoltre alla Confederazione di tenere una banca dati dei titolari di certificati COVID e delle relative informazioni. Il *capoverso 4* autorizza il nostro Collegio a emanare prescrizioni sull'assunzione dei costi di emissione dei certificati COVID. Il *capoverso 5* stabilisce che la Confederazione può mettere a disposizione dei Cantoni e di terzi un sistema per il rilascio dei certificati COVID. Attualmente, la Confederazione mette a disposizione un sistema, che i servizi menzionati sopra possono utilizzare per emettere attestati equivalenti in particolare al certificato COVID digitale dell'UE, basato sul regolamento (UE) 2021/953. La Confederazione garantisce inoltre l'interoperabilità con i sistemi esteri corrispondenti e di conseguenza l'utilizzabilità o la possibilità di verifica elettronica dei certificati COVID svizzeri all'estero. Le basi legali del certificato COVID digitale dell'UE costituiscono inoltre, in parte, un ulteriore sviluppo dell'acquis di Schengen (in particolare il regolamento (UE) 2021/954 relativo ai certificati per i cittadini di Stati terzi). In base all'articolo 2 capoverso 3 dell'accordo di associazione a Schengen²⁷, in linea di principio la Svizzera si è impegnata a recepire gli ulteriori sviluppi dell'acquis di Schengen.

5 Riperussioni

5.1 Riperussioni per la Confederazione

Provvedimenti nel settore dell'assistenza sanitaria nonché mantenimento del certificato COVID e dell'app SwissCovid

Dall'abrogazione delle prescrizioni di diritto federale concernenti l'isolamento di persone risultate positive al test per il SARS-CoV-2 con effetto dal 1° aprile 2022 (abrogazione dell'ordinanza COVID-19 situazione particolare), i test individuali sono raccomandati esclusivamente per persone sintomatiche particolarmente a rischio o che per motivi privati o professionali sono a stretto contatto con una persona particolarmente a rischio. Nel caso di un'ondata di infezioni lieve che non rende necessari test su larga scala sulla popolazione, questa raccomandazione dovrebbe restare valida anche nel primo trimestre del 2023. Basandosi sul numero di test effettuati a fine aprile/inizio maggio 2022, si possono presupporre circa 12 000 analisi biomolecolari (test PCR) e circa 3500 test rapidi SARS-CoV-2 per uso professionale al giorno i cui costi dal 2023 saranno assunti dai Cantoni ma ancora prefinanziati dalla Confederazione nel primo trimestre 2023. I test su richiesta, p.es. per ottenere un certificato

²⁷ RS 0.362.31

COVID, dal 1° gennaio 2023 non dovranno più essere finanziati. Per questi test sono stati stimati costi medi di 148 franchi per un test PCR e di 36 franchi per un test rapido SARS-CoV-2 per uso professionale.

I mezzi necessari per il prefinanziamento dei test di cui all'articolo 3 capoverso 5 nei mesi da gennaio a marzo 2023 sono pertanto stimati in circa 180 milioni di franchi. La Confederazione fattura questi costi ai Cantoni in funzione della loro quota di popolazione residente. Per i test effettuati in questo periodo, la Confederazione si fa carico al netto unicamente delle spese per il conteggio e il controllo delle fatture. Per la gestione e un eventuale sviluppo dei sistemi informatici per il certificato COVID e l'app SwissCovid nel 2023 sono previsti costi per 7,8 milioni di franchi.

Le risorse di personale per l'attuazione dei provvedimenti nel settore dell'assistenza sanitaria sono state inserite nel preventivo 2023. Il mantenimento del certificato COVID e della app SwissCovid non hanno effetti sul personale della Confederazione.

Provvedimenti nel settore degli stranieri e dell'asilo nonché in caso di chiusure delle frontiere

La proroga dei provvedimenti nel settore degli stranieri e dell'asilo nonché in caso di chiusure delle frontiere non avrà ripercussioni sulle finanze né sull'effettivo del personale della Confederazione.

Occorre tuttavia tener presente che l'epidemia di COVID-19 ha già avuto ripercussioni sulle finanze e sull'effettivo del personale nel settore dell'asilo, indipendentemente dai provvedimenti previsti nella legge COVID-19, e che in futuro non sono escluse altre ripercussioni. Il necessario aumento delle capacità di accoglienza nei centri della Confederazione ha per esempio comportato maggiori uscite per l'infrastruttura, l'assistenza e la sicurezza. Inoltre non si può escludere che un inasprimento della situazione a livello di esecuzione faccia lievitare i costi per il soccorso di emergenza nei Cantoni, se non sarà possibile eseguire, in tutto o in parte, le procedure di allontanamento direttamente dai centri della Confederazione.

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

Provvedimenti nel settore dell'assistenza sanitaria nonché mantenimento del certificato COVID e dell'app SwissCovid

La proroga dei provvedimenti nel settore dell'assistenza sanitaria e il mantenimento delle infrastrutture informatiche per il certificato COVID e l'app SwissCovid avranno in parte ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale soprattutto per i Cantoni.

Ciò riguarda in particolare il finanziamento delle riserve di capacità necessarie per far fronte ai picchi di attività nel sistema di assistenza sanitaria, l'emissione di certificati COVID da parte dei centri di vaccinazione e di test gestiti dai Cantoni nonché l'attribuzione di codici Covid per l'app SwissCovid da parte dei servizi cantonali competenti.

I Cantoni dovranno inoltre farsi carico del disciplinamento e del finanziamento dello svolgimento dei test COVID-19. L'entità dell'onere finanziario dipenderà molto dall'impostazione concreta delle offerte di test e dal disciplinamento dei costi dei test.

Provvedimenti nel settore degli stranieri e dell'asilo nonché in caso di chiusure delle frontiere

La proroga dei provvedimenti nel settore degli stranieri e dell'asilo nonché in caso di chiusure delle frontiere non avrà ripercussioni finanziarie né sull'effettivo del personale per i Cantoni e i Comuni, per le città, gli agglomerati e le regioni di montagna.

Come già menzionato, non si può tuttavia escludere che un inasprimento della situazione a livello di esecuzione faccia lievitare i costi per il soccorso di emergenza nei Cantoni, se non sarà possibile eseguire, in tutto o in parte, le procedure di allontanamento direttamente dai centri della Confederazione. A medio termine, tuttavia, qualora si registrassero costi più elevati, le somme forfettarie 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 1999²⁸).

5.3 Ripercussioni sull'economia

Provvedimenti nel settore dell'assistenza sanitaria nonché mantenimento del certificato COVID e dell'app SwissCovid

La proroga dei provvedimenti nel settore dell'assistenza sanitaria e il mantenimento delle infrastrutture informatiche per il certificato COVID e l'app SwissCovid consentiranno di far fronte a future ondate d'infezione – in particolare nei mesi invernali del 2023 e del 2024 – senza dover ricorrere ad ampi provvedimenti, come limitazioni della capienza o la chiusura di strutture, per salvaguardare le capacità del sistema di assistenza sanitaria. Sono quindi prevedibili ripercussioni positive per l'economia.

Provvedimenti nel settore degli stranieri e dell'asilo nonché in caso di chiusure delle frontiere

Attualmente i provvedimenti nel settore degli stranieri limitano, in coordinamento con gli Stati dello spazio Schengen, l'entrata in Svizzera di cittadini di Paesi terzi non vaccinati e non guariti 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 di provenienza. In caso di miglioramento della situazione epidemiologica a livello mondiale, queste restrizioni di viaggio potranno essere allentate ulteriormente.

²⁸ RS 142.312

6 Aspetti giuridici

6.1 Costituzionalità

Le disposizioni prorogate e modificate agli articoli 3, 6 e 6a della legge COVID-19 come pure le modifiche della LEp si fondano sull'articolo 118 capoverso 2 lettera b Cost. L'articolo 4 della legge COVID-19 si fonda sull'articolo 122 capoverso 1 in combinato disposto con l'articolo 118 capoverso 2 lettera b Cost. L'articolo 5 della legge COVID-19 si fonda sull'articolo 121 capoverso 1 Cost. In merito alla costituzionalità della legge COVID-19 rimandiamo ai commenti nel messaggio del 12 agosto 2020²⁹ concernente la legge COVID-19.

Secondo l'articolo 165 capoverso 1 Cost., le leggi federali la cui entrata in vigore non può essere ritardata possono essere dichiarate urgenti. In particolare, la mancata entrata in vigore tempestiva dovrebbe avere ripercussioni negative sul piano dell'interesse pubblico. Una proroga senza soluzione di continuità, in particolare per le disposizioni sull'approvvigionamento di materiale medico importante – in cui rientra segnatamente la promozione dello sviluppo di medicinali anti-COVID-19 – e il disciplinamento dell'assunzione dei costi dei test COVID-19, appare indispensabile, in base alla valutazione epidemiologica attuale, per garantire l'assistenza medica della popolazione nell'ambito dell'epidemia di COVID-19. Lo stesso vale per l'obbligo per i Cantoni di finanziare le riserve di capacità necessarie per coprire i picchi di attività e l'obbligo di notifica delle capacità nell'assistenza sanitaria. Anche il disciplinamento dei certificati COVID di vaccinazione, guarigione e test (art. 6a) richiede una proroga senza soluzione di continuità per non ostacolare inutilmente la libertà di circolazione della popolazione in caso di eventuali prescrizioni di entrata di altri Stati. Non si può rischiare un'interruzione della durata di validità neanche per le altre disposizioni da modificare o prorogare, poiché altrimenti mancherebbero le basi legali per le disposizioni a livello di ordinanze e i provvedimenti corrispondenti.

Secondo l'articolo 165 capoverso 1 Cost., la validità delle leggi federali dichiarate urgenti deve essere limitata nel tempo. La Cost. non prescrive una durata di validità massima. Proponendo di prorogare le disposizioni della legge COVID-19 fino alla fine di giugno 2024, anche la presente modifica prevede una limitazione nel tempo.

6.2 Forma dell'atto

Per i motivi enunciati sopra proponiamo di non ritardare l'entrata in vigore delle disposizioni da prorogare, dichiarando urgente la proroga della legge COVID-19 (art. 165 Cost.).

Poiché la presente modifica, come già la legge stessa, si mantiene entro i limiti delle competenze costituzionali della Confederazione, essa sottostà a referendum facoltativo successivamente alla sua entrata in vigore (art. 165 cpv. 2 e 141 cpv. 1 lett. b Cost.).

²⁹ FF 2020 5797 n. 5.1

6.3 Subordinazione al freno alle spese

Ai sensi dell'articolo 159 capoverso 3 lettera b Cost., la proroga limitata nel tempo dell'articolo 3 capoverso 5 della legge COVID-19 richiede il consenso della maggioranza dei membri di ciascuna Camera, in quanto la disposizione implica una spesa unica di oltre 20 milioni di franchi.

6.4 Delega di competenze legislative

Le disposizioni da prorogare e modificare contengono perlopiù norme di delega concretizzate già nel diritto di esecuzione vigente (segnatamente nell'ordinanza 3 COVID-19, nell'ordinanza COVID-19 asilo e nell'ordinanza sui certificati COVID-19; la validità di queste ordinanze è limitata nel tempo). Se le norme di delega sono prorogate, devono e possono essere prorogate anche le relative ordinanze. Sarà l'occasione per esaminare, per ogni disposizione alla base di una competenza, se un'attuazione a livello di ordinanza sia ancora necessaria o se sia il caso di adeguarla o addirittura di abrogarla. In relazione all'articolo 6a va precisato quanto segue: pur dovendo stabilire i requisiti del certificato COVID (art. 6a), la Confederazione non è tenuta a mettere a disposizione un sistema per l'emissione dei certificati COVID (cpv. 5). Il disciplinamento di cui all'articolo 6a capoverso 1 garantisce l'attuazione uniforme in Svizzera degli atti normativi dell'UE relativi al certificato COVID, che in parte rientrano tra gli ulteriori sviluppi dell'acquis di Schengen.