



Rispetto dei diritti fondamentali da parte delle autorità federali nell'ambito della lotta alla pandemia di COVID-19: l'esempio dell'estensione del certificato sanitario

Rapporto della Commissione della gestione del Consiglio nazionale del 30 giugno 2023

Parere del Consiglio federale

del 29 settembre 2023

Onorevoli presidente e consiglieri,

conformemente all'articolo 158 della legge sul Parlamento, vi presentiamo il nostro parere in merito al rapporto della Commissione della gestione del Consiglio nazionale del 30 giugno 2023¹ concernente il rispetto dei diritti fondamentali da parte delle autorità federali nell'ambito della lotta alla pandemia di COVID-19 sull'esempio dell'estensione del certificato sanitario.

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

29 settembre 2023

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Alain Berset
Il cancelliere della Confederazione, Walter Thurnherr

¹ FF 2023 1956

Parere

1 Situazione iniziale

Le misure adottate dal Consiglio federale per contenere la pandemia di COVID-19 hanno comportato restrizioni dei diritti fondamentali. Negli scorsi mesi la Commissione della gestione del Consiglio nazionale (CdG-N) si è occupata in modo approfondito della costituzionalità di tali restrizioni sotto il profilo dell'alta vigilanza parlamentare. Sono state esaminate in particolare la decisione del Consiglio federale del dicembre 2021 di estendere l'ambito di applicazione del certificato COVID-19 e le modalità con cui le autorità competenti (Dipartimento federale dell'interno [DFI], Ufficio federale della sanità pubblica [UFSP] e Ufficio federale di giustizia [UFG]) hanno accertato il rispetto dei requisiti costituzionali per la restrizione di diritti fondamentali. La CdG-N ha esaminato anche se il risultato di tale verifica può ritenersi soddisfacente sotto il profilo della legalità e quali insegnamenti è possibile trarre in vista di situazioni analoghe future.

Nel suo rapporto, la CdG-N conclude che il DFI, l'UFSP e l'UFG hanno verificato adeguatamente il rispetto dei criteri costituzionali. Traccia anche un bilancio sostanzialmente positivo della collaborazione tra l'UFSP e l'UFG nell'ambito dell'estensione del certificato COVID-19. Anche se, dal punto di vista dell'alta vigilanza, non ha riscontrato indizi che suggeriscano inadempienze fondamentali nella gestione da parte delle autorità competenti, è del parere che, sulla base dei chiarimenti effettuati, si possano trarre insegnamenti di portata generale applicabili a crisi future.

Il 30 giugno 2023, la CdG-N ha trasmesso il suo rapporto al Consiglio federale invitandolo a tenere presenti le sue constatazioni e raccomandazioni e a esprimere un parere in merito entro il 4 ottobre 2023.

2 Parere del Consiglio federale

Il Consiglio federale ringrazia la CdG-N per il rapporto in cui essa esamina criticamente la questione del rispetto dei criteri costituzionali per la restrizione di determinati diritti fondamentali in sede di estensione dell'obbligo del certificato COVID. Il Consiglio federale attribuisce grande importanza agli insegnamenti da trarre dalla pandemia di COVID-19 e condivide l'opinione della CdG-N, secondo cui dall'esempio dell'estensione dei certificati COVID si debbano trarre insegnamenti applicabili a crisi future.

In generale, il Consiglio federale accoglie con favore la conclusione a cui è giunta la CdG-N, secondo la quale il DFI, l'UFSP e l'UFG hanno garantito in modo adeguato il rispetto dei criteri costituzionali alla luce delle conoscenze disponibili all'epoca e tenuto conto del contesto particolare della pandemia. Il Consiglio federale è altresì soddisfatto del bilancio sostanzialmente positivo tracciato dalla CdG-N in merito alla collaborazione tra l'UFSP e l'UFG in sede di estensione del certificato COVID-19.

Il Consiglio federale è disposto ad accogliere tutte le raccomandazioni della CdG-N contenute nel rapporto, a integrarle nei lavori già in corso e a esaminarne la relativa attuazione, in particolare nel quadro della revisione della legge del 28 settembre 2012² sulle epidemie (LEp).

Le considerazioni del Consiglio federale riportate di seguito sono strutturate in base alle quattro raccomandazioni formulate nel rapporto della CdG-N del 30 giugno 2023.

Raccomandazione 1: funzione di controllo dell'UFG in situazioni di crisi

Il Consiglio federale è invitato a valutare in che modo, in situazioni di crisi, si potrebbe rafforzare la funzione di controllo della legislazione svolta dall'UFG, soprattutto per quanto concerne il rispetto del criterio della proporzionalità.

In particolare, occorre:

- garantire che le risorse dell'UFG possano essere aumentate in tempi brevi, qualora ciò si riveli necessario per assicurare un controllo adeguato;
- accertarsi che l'UFG disponga di una base di informazioni più completa possibile, che gli permetta di effettuare un esame indipendente della proporzionalità;
- realizzare strutture che consentano scambi rapidi tra l'UFG e gli uffici specializzati, per chiarire eventuali questioni aperte riguardanti le misure proposte;
- in una situazione di crisi, distaccare collaboratori dell'UFG presso gli uffici specializzati affinché esaminino le questioni giuridiche già in sede di elaborazione delle misure.

Il Consiglio federale apprezza l'importanza attribuita dalla CdG-N al controllo preventivo da parte dell'UFG degli atti normativi in periodo di crisi. Ne condivide in effetti la valutazione secondo cui detto controllo preventivo è essenziale e deve poter essere svolto efficacemente dall'UFG anche in tempi di crisi. È pertanto disposto a dare seguito alla raccomandazione 1 della CdG-N e quindi a valutare in che misura incrementare le possibilità dell'UFG di svolgere la sua funzione di controllo preventivo, specialmente in una situazione di crisi. Così facendo, il Consiglio federale approfondirà, alla luce dell'esperienza maturata durante le crisi recenti, un tema che aveva già trattato nel rapporto del 5 marzo 2010³ sul rafforzamento del controllo normativo preventivo. Tuttavia, il Consiglio federale fa notare sin da subito quanto segue.

Innanzitutto, l'accento posto dalla CdG-N sull'incremento in tempi brevi delle risorse dell'UFG in periodi di crisi non tiene conto del fatto che il controllo normativo preventivo difficilmente può essere svolto in modo efficace in tali periodi se le persone che ne sono incaricate non hanno già una buona esperienza. I periodi di crisi si caratterizzano solitamente per la loro imprevedibilità, per l'incertezza della loro durata, per i severi vincoli temporali a cui sono soggetti i dossier legislativi e, soprattutto, per il fatto che sollevano molte questioni nuove e complesse a cui è necessario rispondere

² RS 818.101

³ FF 2010 1939

rapidamente. È pertanto necessario non soltanto reagire all'avvento di una crisi, ma anche anticiparla, assicurando che l'UFG abbia il margine di manovra necessario per assorbire per lo meno una buona parte dell'aumento della mole di lavoro legato a una crisi. Il Consiglio federale sottolinea a questo riguardo che nel 2022 ha deciso di aumentare il numero di posti dedicati all'accompagnamento legislativo. Nel contempo è consapevole che le risorse da destinare all'UFG non possono essere commisurate in modo permanente alle necessità in tempi di crisi, per cui esaminerà in che modo è possibile garantire all'Ufficio le risorse necessarie per assicurare un controllo adeguato anche durante una crisi.

In secondo luogo, la verifica dovrà riguardare anche le strutture e i processi, non solo all'interno dell'UFG ma anche nei rapporti tra l'UFG e gli uffici incaricati di elaborare progetti legislativi in tempi di crisi. In particolare, sarà opportuno esaminare come gli uffici responsabili dei progetti legislativi possano consentire all'UFG di accedere alle informazioni necessarie per controllare la costituzionalità e la legalità di tali progetti. Questa verifica dovrà essere coordinata con quella attualmente in corso relativa alle strutture preposte alla gestione delle crisi.

Infine, occorrerà far sì che l'UFG conservi, nello svolgimento della sua funzione di controllo normativo preventivo, sufficiente autonomia rispetto non soltanto alle autorità superiori ma anche agli uffici incaricati dei progetti legislativi. Il distaccamento di collaboratori dell'UFG presso tali uffici in tempi di crisi ridurrebbe infatti in modo significativo questa autonomia. Si dovrà pertanto fare anche in modo che, in tempi di crisi, gli stessi uffici incaricati dei progetti legislativi dispongano delle risorse necessarie in termini di giuristi esperti per affrontare le questioni legali fin dalla fase di definizione delle misure.

Raccomandazione 2: base legale del certificato sanitario

Il Consiglio federale è invitato a valutare, nell'ambito della prevista revisione della LEp, l'opportunità di precisare il quadro normativo relativo allo stato immunitario, per quanto concerne sia lo strumento del certificato sanitario, sia le sue modalità di utilizzo durante una pandemia.

Il Consiglio federale accoglie con favore la conclusione a cui giunge la CdG-N secondo cui la LEp costituiva una base legale sufficiente per l'estensione del certificato COVID-19. Concorde con la CdG-N anche sull'importanza che la legge lasci al Consiglio federale un certo margine di discrezionalità per quanto riguarda le misure che possono essere adottate, in particolare se sono più blande rispetto ad altre misure espressamente previste dal legislatore e se sono adottate nel rispetto dei criteri costituzionali applicabili. Come la CdG-N, il Consiglio federale ritiene che la legittimità democratica del certificato COVID-19 sia stata garantita indirettamente da diversi altri strumenti, tra cui varie consultazioni e il rifiuto da parte del popolo svizzero, in tre occasioni, del referendum sulla modifica della legge COVID-19 del 25 settembre 2020⁴, di cui l'introduzione del certificato ha costituito uno dei principali punti di discussione. Infine, il Consiglio federale s'impegna ad accertarsi, in caso di pandemie

⁴ RS 818.102

future, che lo scopo delle misure sanitarie adottate a livello di legge e di ordinanza sia sempre precisato esplicitamente nei testi pertinenti.

La revisione parziale della LEp, attualmente in elaborazione, offre al Consiglio federale l'opportunità di esaminare in dettaglio in che misura il quadro normativo riguardante l'adozione di misure debba essere precisato a livello di legge.

Il Consiglio federale accoglie pertanto questa raccomandazione e nel corso del 2024 si esprimerà in merito nel relativo messaggio all'attenzione del Parlamento.

Raccomandazione 3: indicatori finalizzati a valutare la minaccia per la salute pubblica in caso di pandemia

Il Consiglio federale è invitato a tracciare un bilancio della pertinenza e della precisione dei diversi indicatori utilizzati durante la pandemia di COVID-19 al fine di valutare lo stato di minaccia per la salute pubblica.

Il Consiglio federale è invitato a stilare su tale base un elenco degli indicatori che potrebbero essere utilizzati in futuro in caso di pandemia, specificando le modalità di raccolta dei dati corrispondenti, e a pubblicare tale elenco a tempo debito.

Il Consiglio federale apprezza le conclusioni della CdG-N secondo le quali gli indicatori utilizzati sono stati continuamente migliorati e adattati durante la pandemia, le autorità si sono sforzate di combinarli in modo da poter aumentare l'accuratezza della sorveglianza epidemiologica e, infine, i dati risultanti sono stati pubblicati in modo trasparente. Si compiace anche del fatto che la CdG-N condivida l'opinione del DFI secondo cui gli indicatori da utilizzare non vanno stabiliti in termini astratti.

Per quanto riguarda la pertinenza e la precisione dei diversi indicatori utilizzati durante la pandemia di COVID-19, il Consiglio federale accoglie con favore la raccomandazione della CdG-N e traccia il bilancio di seguito riportato.

Il «modello a tre fasi», utilizzato per valutare la situazione epidemiologica a partire dalla primavera del 2021, comprendeva i seguenti indicatori: numero di casi, occupazione dei reparti di cure intense, tasso di riproduzione « R_e » e ospedalizzazioni dichiarate. Il numero di casi riflette il numero di nuove infezioni e, insieme al valore R_e , che riflette la dinamica dell'evoluzione epidemica, consente di valutare l'incidenza delle infezioni in Svizzera. Un'elevata circolazione del virus si traduce solitamente in un aumento delle ospedalizzazioni. Le carenze di personale nelle strutture sanitarie per motivi di malattia comportano un ulteriore onere per il settore sanitario e inaspriscono ulteriormente la situazione. Il numero di casi e il valore R_e dipendono fortemente dall'offerta di test e dalla disponibilità della popolazione a sottoporvisi.

I nuovi ricoveri ospedalieri dichiarati e l'occupazione dei reparti di cure intense in generale e da parte di pazienti affetti da COVID-19 hanno permesso di monitorare l'evoluzione della gravità della malattia, oltre a fornire indizi di un possibile calo dell'immunità della popolazione contro i decorsi gravi e della circolazione di una variante preoccupante del virus che ha portato a decorsi gravi della malattia. Il tasso di occupazione degli ospedali ha fornito sostanzialmente informazioni aggiornate che sono servite a misurare il funzionamento e la resilienza del sistema sanitario. Per

quanto riguarda i ricoveri ospedalieri, invece, una valutazione attendibile è stata possibile solo con uno scarto temporale dovuto ai ritardi nelle dichiarazioni.

Con l'avvenuta vaccinazione, a partire dall'autunno 2021, di tutte le persone adulte disposte a farsi vaccinare, l'attenzione si è spostata sulla gravità della malattia, in particolare a causa delle nuove varianti virali emergenti. Le conoscenze acquisite a livello internazionale e il tasso di occupazione degli ospedali in Svizzera sono stati i criteri principali utilizzati per valutare il rischio per la salute pubblica. Il sistema sanitario era già fortemente gravato sia al momento della comparsa della variante Omicron alla fine di dicembre 2021, sia all'inizio del 2022 per via della variante Delta, e le prime conoscenze acquisite su Omicron fornivano indizi di decorsi gravi anche nei bambini. La valutazione del rischio ha portato infine alle misure poi adottate per proteggere la salute pubblica. Nel prosieguo, da un lato le conoscenze acquisite a livello internazionale hanno dimostrato che le varianti Omicron causavano meno decorsi gravi rispetto alle varianti precedenti, dall'altro è diminuita costantemente anche l'occupazione degli ospedali e dei reparti di cure intense. La valutazione della situazione fondata su indicatori è servita da base decisionale per la pronta riduzione e la successiva revoca delle misure di protezione.

Per quanto riguarda la compilazione di un elenco di potenziali indicatori che potrebbero essere utilizzati anche nell'ambito di una futura pandemia, e le modalità di raccolta dei dati corrispondenti, il Consiglio federale condivide la valutazione della CdGN, secondo cui gli indicatori dovrebbero servire anche in caso di future pandemie come base per valutare lo stato di minaccia per la salute pubblica. Tuttavia, non ritiene opportuno definire e pubblicare un elenco di indicatori di carattere generico che non risponda a una situazione endemica specifica. Per poter valutare l'efficacia delle misure adottate e il rischio per la salute pubblica da una prospettiva scientifico-epidemiologica, gli indicatori devono essere valutati nel loro complesso e interpretati in base a diverse ponderazioni dei singoli fattori. Non è possibile prevedere le caratteristiche specifiche di una futura pandemia causata da un agente patogeno oggi ancora sconosciuto. Di conseguenza, il Piano svizzero per pandemia non prende in considerazione alcun agente patogeno specifico, ma formula misure di preparazione e di intervento di portata generale. Nei preparativi per una pandemia causata da un agente patogeno sconosciuto si esamina periodicamente la necessità di nuovi indicatori. Pertanto è previsto un periodico aggiornamento del piano per pandemia sulla base delle conoscenze scientifiche più recenti.

In questo contesto, il Consiglio federale sottolinea l'importanza dei sistemi di monitoraggio, che consentono di valutare una minaccia epidemiologica. In questo senso, gli esistenti sistemi di monitoraggio della Confederazione, come il sistema di dichiarazione obbligatoria, il monitoraggio delle acque reflue, la sorveglianza genomica e il sistema di dichiarazione Sentinella in ambito ospedaliero e ambulatoriale, mirano a:

- identificare il virus e la sua circolazione;
- tracciare le varianti del virus e valutarne rapidamente l'impatto sulle diverse popolazioni in Svizzera;
- tenere traccia dell'evoluzione della gravità o dei decorsi gravi nel tempo.

A tal proposito occorre segnalare anche il rilevamento cantonale del tasso di copertura vaccinale. Esso è fondamentale per la sorveglianza e la valutazione dell'appropriata

tezza e dell'efficacia delle misure vaccinali ed è correlato al monitoraggio di altre malattie prevenibili mediante vaccinazione.

I sistemi di monitoraggio consentono inoltre, anche nell'ottica di future pandemie, di estendere in modo flessibile la sorveglianza ai potenziali agenti patogeni, come pure di adeguarne la frequenza, la copertura geografica e i gruppi target. Nell'attuale fase endemica, non tutti i sistemi di monitoraggio e i rilevamenti che erano pertinenti durante la pandemia sono mantenuti operativi. Pertanto, in caso di pandemia – a seconda dell'agente patogeno – dovranno essere reintrodotti in particolare i seguenti sistemi e rilevamenti:

- rilevamento del tasso di occupazione degli ospedali e dei reparti di cure intense riconducibile all'agente patogeno da parte del Servizio sanitario coordinato (SSC) e della Centrale nazionale d'allarme (CENAL);
- rilevamento sistematico dei dati cantonali riguardanti la somministrazione dei nuovi vaccini introdotti, affinché in caso di pandemia si possa accertare l'immunità della popolazione contro la relativa malattia;
- monitoraggio nazionale del processo di tracciamento dei contatti in collaborazione con i Cantoni.

Alla luce di quanto sopra, il Consiglio federale traccia un bilancio positivo degli indicatori utilizzati durante la pandemia. La flessibilità nella definizione e nella ponderazione degli indicatori ha permesso di reagire alla mutevole situazione epidemiologica e di controllare gli strumenti utilizzati per contenere l'epidemia. Inoltre, i sistemi di sorveglianza esistenti sono flessibili ed evolvibili, e possono quindi essere adattati ai futuri agenti patogeni pandemici e sviluppati ulteriormente sulla base delle esperienze maturate con la pandemia.

Il Consiglio federale concorda con la CdG-N sul fatto che, in caso di nuova pandemia, dovranno essere pubblicati tempestivamente indicatori differenziati in base all'agente patogeno e alla situazione epidemiologica. Nel quadro della revisione della LEp, esaminerà la definizione di parametri astratti per la valutazione della situazione di minaccia. L'obiettivo è creare i presupposti per poter raccogliere i dati necessari e istituzionalizzare e digitalizzare gli opportuni sistemi di sorveglianza, il che costituisce la base per l'elaborazione caso per caso di indicatori specifici. Pertanto, in sede di revisione saranno verificate anche le basi legali per i sistemi di monitoraggio e, se necessario, integrate in modo che, all'occorrenza, possano essere rilevati ulteriori dati. Per contro, il Consiglio federale non ritiene opportuno redigere un elenco generico di indicatori, essendo dell'avviso che gli indicatori debbano orientarsi al potenziale agente patogeno e alle diverse fasi di una futura pandemia.

Raccomandazione 4: criteri finalizzati a definire il passaggio alla «situazione particolare» e il mantenimento di quest'ultima

Il Consiglio federale è invitato a valutare l'opportunità di precisare i criteri di cui all'articolo 6 capoverso 1 LEp al fine di definire il passaggio alla «situazione particolare», come pure il mantenimento di quest'ultima, specificando all'occorrenza il livello normativo interessato.

Il Consiglio federale condivide l'opinione della CdG-N, secondo cui la decisione in merito al passaggio alla «situazione particolare» o al mantenimento di quest'ultima deve fondarsi sulla minaccia concreta per la salute pubblica in Svizzera. A questo proposito sottolinea che, secondo il diritto vigente, l'accertamento dell'esistenza di una situazione sanitaria d'emergenza di portata internazionale da parte dell'OMS non comporta automaticamente l'insorgenza di una «situazione particolare» in Svizzera. Piuttosto è sempre necessaria una valutazione della situazione di minaccia a livello nazionale. Per esempio, l'OMS aveva dichiarato una situazione sanitaria d'emergenza di portata internazionale in relazione al virus Zika, ma, poiché questo virus non ha comportato alcuna minaccia per la salute pubblica in Svizzera, non sono state necessarie misure nel quadro di una «situazione particolare».

La revisione parziale della LEp, attualmente in elaborazione, offre al Consiglio federale l'opportunità di esaminare se e come debbano essere precisati i criteri di cui all'articolo 6 capoverso 1 LEp al fine di definire il passaggio alla «situazione particolare» e il mantenimento di quest'ultima.

Il Consiglio federale accoglie pertanto questa raccomandazione e nel corso del 2024 si esprimerà in merito nel relativo messaggio all'attenzione del Parlamento.

Conclusioni

In generale, il Consiglio federale apprezza la conclusione a cui è giunta la CdG-N, secondo la quale il DFI, l'UFSP e l'UFG hanno garantito in modo adeguato il rispetto dei criteri costituzionali alla luce delle conoscenze disponibili all'epoca e tenuto conto del contesto particolare della pandemia. Il Consiglio federale è soddisfatto anche del bilancio sostanzialmente positivo tracciato dalla CdG-N in merito alla collaborazione tra l'UFSP e l'UFG in sede di estensione del certificato COVID-19.

Per quanto riguarda il rispetto dei diritti fondamentali, il Consiglio federale condivide il parere della CdG-N secondo cui, in vista di future crisi, si devono trarre insegnamenti dall'esempio dell'estensione dei certificati COVID.

Il Consiglio federale è pertanto disposto a dare seguito alla raccomandazione 1 della CdG-N e quindi ad incrementare le possibilità dell'UFG di svolgere un controllo normativo preventivo, specialmente in una situazione di crisi.

Il Consiglio federale accoglie inoltre le raccomandazioni 2 e 4 della CdG-N e le integrerà nei lavori già in corso, in particolare nel quadro della revisione della LEp. Nell'ambito di questa revisione si esaminerà in che misura il quadro normativo riguardante l'adozione di misure in caso di pandemia debba essere precisato a livello di legge. Occorrerà altresì vagliare concretamente l'opportunità di precisare i criteri di cui all'articolo 6 capoverso 1 LEp al fine di definire il passaggio alla «situazione particolare» e il mantenimento di quest'ultima, come pure il livello normativo adeguato.

Infine, il Consiglio federale accoglie anche la raccomandazione 3 e traccia un bilancio positivo degli indicatori utilizzati durante la pandemia. Sottolinea inoltre l'importanza dei sistemi di monitoraggio utilizzati, che hanno fornito la base di dati necessaria. Nel quadro della revisione della LEp, il Consiglio federale esaminerà la definizione di parametri astratti per la valutazione della situazione di minaccia e integrerà all'occorrenza le basi legali per i sistemi di monitoraggio necessari. In caso di una nuova pandemia, è inoltre favorevole alla pubblicazione tempestiva di un elenco di indicatori

differenziati. Per contro, non ritiene opportuno definire un elenco generico di indicatori da applicare a tutte le future situazioni di minaccia.

