



Rapporto della Commissione della gestione del Consiglio degli Stati concernente l'attuazione alla frontiera delle misure COVID-19

Parere del Consiglio federale

del 17 settembre 2021

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 degli Stati del 22 giugno 2021¹ concernente l'attuazione alla frontiera delle misure COVID-19.

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

17 settembre 2021

In nome del Consiglio federale svizzero:

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

¹ FF 2021 2393

Parere

1 Situazione iniziale

Il 18 maggio 2020, le Commissioni della gestione (CdG) hanno deciso di avviare un'ispezione sulle misure adottate dal Consiglio federale e dall'Amministrazione federale per lottare contro la pandemia di coronavirus. In seguito le sottocommissioni incaricate dei vari dipartimenti hanno approfondito alcuni aspetti nel quadro di vari esami. In tale contesto, la sottocommissione DFF/DEFR della CdG-S è stata incaricata da quest'ultima di avviare un esame concernente l'attuazione al confine delle misure legate al coronavirus, in particolare la decisione dell'Amministrazione federale delle dogane (AFD) di vietare il turismo degli acquisti.

Di fatto, a seguito del deposito presso la CdG di alcuni reclami da parte di privati e di numerosi articoli nei media, la sottocommissione DFF/DEFR ha deciso di entrare nel merito della questione, sentendo una prima volta l'AFD il 29 giugno 2020. Successivamente, l'8 luglio 2020 ha inviato un catalogo di domande scritte all'AFD e il 27 agosto 2020 ha chiesto a quest'ultima un rapporto completo sulla questione, che l'AFD ha consegnato il 2 ottobre 2020. Infine la sottocommissione ha nuovamente sentito l'AFD sul tema il 12 ottobre e poi il 10 dicembre 2020.

La sottocommissione DFF/DEFR ha inoltre contattato e sentito l'Ufficio federale di giustizia (UFG). Quest'ultimo ha presentato un parere sulla legalità e la proporzionalità della decisione di vietare il turismo degli acquisti, di cui la sottocommissione ha preso atto.

Sulla base delle informazioni raccolte, il 22 giugno 2021 la CdG-S ha in seguito adottato un rapporto sulla questione. Nella sua lettera del 23 giugno 2021, la presidente della CdG-S ha invitato il Consiglio federale a prendere posizione sulle constatazioni e raccomandazioni entro il 24 settembre 2021. Questa presa di posizione è l'oggetto del presente rapporto.

2 Parere del Consiglio federale

2.1 Considerazioni generali

Il rapporto della CdG-S ritorna innanzitutto sulla situazione della primavera del 2020, al fine di presentare il contesto nel quale l'AFD ha deciso di vietare il turismo degli acquisti. Tale decisione nonché le varie tappe della sua attuazione sono state descritte nel rapporto. La CdG-S presenta la sua valutazione dal punto di vista della legalità, dell'opportunità e dell'efficacia di tale misura. Anche se nel rapporto sono state analizzate brevemente anche altre misure, esso si occupa per lo più del divieto del turismo degli acquisti.

Il Consiglio federale accoglie con favore l'impostazione del rapporto della CdG-S, in particolare poiché permette di analizzare la questione in modo pertinente e sotto vari punti di vista, ma anche perché la Commissione si è presa il tempo di informarsi in maniera completa prima di trarre le proprie conclusioni. Il Consiglio federale apprezza

anche la contestualizzazione della questione con la situazione a primavera 2020, presentata all'inizio del rapporto. Di fatto, appare importante rilevare, da un canto, che la situazione straordinaria richiedeva una presa di decisioni estremamente rapida e che queste spesso dovevano essere prese senza potersi appoggiare su esperienze precedenti in materia e sulla base di informazioni incomplete o variabili da un giorno all'altro. Il Consiglio federale ritiene dunque importante posizionare il divieto del turismo degli acquisti in tale contesto in continuo mutamento. D'altro canto, come rilevato dalla CdG-S stessa, un esame a posteriori fornisce una certa distanza dagli eventi e dunque permette di riflettere in modo più approfondito che in periodo di crisi. Infine, come parimenti menzionato dalla CdG-S nel suo rapporto, le circa 8848 multe inflitte dall'AFD – di cui quasi 1150 nel periodo durante il quale la CdG-S ritiene la base legale contenuta nell'articolo 127 capoverso 2 della legge del 18 marzo 2005² sulle dogane (LD) insufficiente per sanzionare il turismo degli acquisti – rappresentano una piccola parte rispetto alle centinaia di migliaia di controlli effettuati. Resta il fatto che ogni controllo può dare l'impressione di un'ingerenza nei diritti individuali di una persona. Il Consiglio federale è convinto che è importante analizzare tale decisione dal punto di vista della legalità, dell'opportunità e dell'efficacia e pertanto accoglie favorevolmente l'esame svolto dalla sottocommissione DFF/DEFR.

2.2 Legalità del divieto del turismo degli acquisti

Nel rapporto la CdG-S esprime scetticismo quanto alla legalità delle multe inflitte dall'AFD ai «turisti» degli acquisti sulla base dell'articolo 127 capoverso 2 LD tra il 30 marzo e il 16 aprile 2020. Le valutazioni giuridiche in seno all'Amministrazione federale differiscono per quanto riguarda questo lasso di tempo, ma la CdG-S ritiene che durante tale periodo di circa due settimane tra fine marzo e metà aprile la base legale fornita dall'articolo 127 capoverso 2 LD era insufficiente. Essa sottolinea inoltre che la questione è stata molto controversa in seno all'Amministrazione federale, sia a primavera 2020 sia quando essa ha sentito gli interessati nel quadro della redazione del rapporto. A partire dal 17 aprile 2020, la questione della legalità non è più problematica, poiché il divieto è stato integrato nell'ordinanza 2 COVID-19, a seguito della decisione del Consiglio federale del 16 aprile 2020.

Il Consiglio federale prende atto, come la CdG-S, di tale constatazione nonché della volontà espressa dall'AFD di non più ricorrere in futuro alla legge sulle dogane per sanzionare un tale divieto, tenuto conto della controversia suscitata dall'interpretazione delle possibilità d'esecuzione.

Per quanto riguarda le raccomandazioni della CdG-S riportate di seguito, il Consiglio federale prende posizione come segue.

Raccomandazione 1 Consultazione dell'UFG per decisioni di ampia portata in caso di applicazione del diritto che implica restrizioni dei diritti fondamentali

La CdG-S invita il Consiglio federale a fare in modo che le unità amministrative competenti facciano capo alla competenza giuridica dell'UFG nei casi di applicazione del diritto in cui sorgono questioni relative a limitazioni di ampia portata dei diritti fondamentali, e questo in una fase sufficientemente precoce del processo decisionale. Il Consiglio federale e le unità amministrative competenti devono procedere a tutti i chiarimenti necessari per garantire la legalità delle misure adottate, soprattutto nel caso di limitazioni dei diritti fondamentali.

Secondo il Consiglio federale tale raccomandazione è già attuata nel quadro del funzionamento ordinario dell'Amministrazione federale e della collaborazione tra gli uffici. In ogni caso si aspetta dall'Amministrazione federale che ricorra alle valutazioni giuridiche dell'UFG nel quadro delle sue competenze.

Il Consiglio federale ritiene inoltre, come anche l'AFD, che in futuro una situazione analoga non si verificherà più.

Pertanto, esso accetta tale raccomandazione, ma considera che non sia il caso di adottare provvedimenti per attuarla.

Raccomandazione 2 Chiarimento della portata dell'articolo 127 capoverso 2 della legge sulle dogane (LD)

La CdG-S invita il Consiglio federale a chiarire la portata dell'articolo 127 capoverso 2 della legge sulle dogane.

La revisione totale della legge sulle dogane, attualmente in corso di consolidamento dopo la procedura di consultazione, offre l'occasione al Consiglio federale di attuare tale raccomandazione e di chiarire il campo di applicazione dell'articolo 127 capoverso 2 LD.

Il Consiglio federale accetta dunque tale raccomandazione e si pronuncerà in merito nel messaggio indirizzato al Parlamento, previsto nel 2022.

2.3 **Opportunità delle misure**

Per quel che riguarda le constatazioni della CdG-S sulla collaborazione tra le unità dell'Amministrazione federale, il Consiglio federale ne prende nota condividendole. Costata in particolare che essa avrebbe dovuto essere più intensa fin dal momento in cui l'AFD si è resa conto delle difficoltà nell'effettuare i controlli al confine a causa del turismo degli acquisti. Riconosce inoltre che una discussione approfondita in merito avrebbe potuto aver luogo nel quadro di una delle sue sedute.

Il Consiglio federale sostiene, tuttavia, che la situazione nei primi quindici giorni del mese di aprile 2020 ha causato una quantità enorme di lavoro per i dipartimenti interessati, in particolare, e chiaramente, il Dipartimento federale dell'interno vista la sua responsabilità principale nella gestione della crisi, il Dipartimento federale di giustizia e polizia a causa della gestione della reintroduzione dei controlli ai confini, delle restrizioni di viaggio (SEM) e delle numerose basi legali da adottare, modificare e controllare (UFG), ma anche il DFF per via dell'applicazione operativa delle misure ai confini da parte dell'AFD nonché della grande portata politica della questione degli aiuti finanziari e del sostegno all'economia.

Secondo il Consiglio federale è dunque comprensibile che la moltitudine dei temi da trattare in quel periodo in seno ai dipartimenti, agli uffici e alle sedute del Consiglio federale abbia potuto relegare in secondo piano i chiarimenti e la collaborazione che sarebbero stati necessari in merito alla questione del turismo degli acquisti. Esso ritiene tuttavia che verranno tratti gli opportuni insegnamenti e che, qualora dovesse ripresentarsi una situazione straordinaria, si cercherà una maggiore collaborazione. D'altronde l'AFD, al centro del rapporto della CdG-S, ha indicato nella propria «After Action Review» che una delle lezioni principali tratte dalla prima ondata della pandemia è proprio quella relativa al miglioramento della collaborazione fino al livello di direzione degli uffici. Secondo l'AFD, una migliore collaborazione si è già percepita in occasione delle ondate epidemiche successive nell'autunno-inverno 2020–2021.

Raccomandazione 3 Tenere conto delle esperienze pratiche al confine svizzero nella pianificazione della gestione delle pandemie

La CdG-S invita il Consiglio federale a tenere conto delle esperienze maturate dall'AFD al confine svizzero nella pianificazione della gestione delle pandemie (eventuali modifiche legislative, adattamento del Piano pandemico svizzero ecc.).

Il Consiglio federale terrà evidentemente conto delle esperienze dell'AFD al confine nella pianificazione della gestione delle pandemie e accetta dunque tale raccomandazione. Esso dà grande importanza agli insegnamenti da trarre dall'attuale pandemia di coronavirus e li valuterà attentamente. È proprio imparando dalle lezioni del passato e dalle esperienze pratiche che è possibile migliorare la pianificazione e la gestione delle crisi. Peraltro, il Consiglio federale riconosce la necessità di ottimizzare tale gestione delle crisi. A questo proposito, la Cancelleria federale e i dipartimenti competenti esaminano attualmente se le ordinanze, le direttive, i piani strategici e i programmi relativi alla gestione delle crisi debbano essere riesaminati per affrontare una crisi prolungata e complessa. Essi faranno rapporto al Consiglio federale entro fine 2021.

Per quanto concerne il Piano pandemico svizzero, esplicitamente citato nel rapporto della CdG-S nonché nella raccomandazione in questione, il Consiglio federale tiene a sottolineare che si tratta di un documento strategico comune alla Confederazione e ai Cantoni, il quale serve da base alle pianificazioni cantonali (in seguito adattate secondo le specificità regionali). Tale piano contiene dunque unicamente le grandi

linee delle possibili misure da adottare. La versione del 2018 non prevede alcuna sanzione, nemmeno in caso di aggiramento delle misure al confine, cosa che ha stupito la CdG-S. La Commissione federale per la preparazione e la risposta alle pandemie (CFP) è responsabile principalmente della preparazione a una pandemia e, di conseguenza, dell'elaborazione e dell'aggiornamento del piano. Quando arriverà il momento, essa affronterà, in collaborazione con la Confederazione e i Cantoni, la revisione del Piano pandemico svizzero, integrandovi le nuove conoscenze.

Raccomandazione 4 Collaborazione con i Cantoni di frontiera

La CdG-S invita il Consiglio federale a stilare un bilancio, in collaborazione con i Cantoni di confine, sulla collaborazione in materia di misure adottate alla frontiera e sul flusso di informazioni in questo ambito.

Il bilancio della collaborazione con i Cantoni nella gestione della crisi è affrontato da tutti i dipartimenti al momento dei contatti con questi ultimi. Per quanto riguarda le misure al confine, è particolarmente importante stilare un simile bilancio con i Cantoni di confine, dato che questi sono stati particolarmente toccati e implicati nella gestione e applicazione di tali misure. Il Consiglio federale accetta dunque questa raccomandazione e incaricherà il DFF di fare un bilancio in tal senso con i Cantoni di confine nell'ambito dei contatti regolari che essi intrattengono con l'AFD.

2.4 Efficacia delle misure

Raccomandazione 5 Migliorare la comunicazione interna ed esterna e il flusso dell'informazione tra le unità amministrative

La CdG-S invita il Consiglio federale a migliorare la comunicazione interna ed esterna e il flusso dell'informazione tra le unità amministrative per quanto riguarda le decisioni e le misure che hanno un impatto significativo sulla popolazione. In particolare, dovrebbe adottare misure per migliorare il coordinamento tra gli organi responsabili delle decisioni e quelli responsabili della loro attuazione.

Contrariamente alle constatazioni espresse dalla CdG-S nel suo rapporto concernenti soltanto la comunicazione del divieto del turismo degli acquisti, il Consiglio federale ritiene che la comunicazione interna abbia globalmente ben funzionato, così come quella esterna. Come rilevato dalla CdG-S, ciò è stato perimenti confermato dalla Cancelleria federale nel suo rapporto di valutazione della gestione della crisi di COVID-19. Secondo il Consiglio federale è dunque sbagliato generalizzare tali constatazioni relative alla comunicazione globale nel momento della pandemia. Tuttavia, esso prende atto che nella fattispecie la comunicazione è stata in parte insufficiente, come riconosciuto anche dall'AFD stessa. Per quanto concerne il flusso di informazioni tra le unità amministrative, il Consiglio federale considera che ciò rientra nelle competenze di queste ultime e non intende dunque prendere provvedimenti particolari

in merito. Esso applicherà cionondimeno la raccomandazione della CdG-S per quel che riguarda la coordinazione tra gli organi decisionali e gli organi d'esecuzione e provvederà a esaminare attentamente la chiarezza dei mandati assegnati ai vari dipartimenti nei dispositivi delle sue decisioni. Esso attuerà dunque la raccomandazione in maniera continua e non adottando provvedimenti particolari.

