

### 4.7.2 Ruolo dell'UFG

La CdG-N ha deciso di esaminare il ruolo dell'UFG nella preparazione dei provvedimenti adottati dal Consiglio federale per combattere la pandemia di COVID-19, interessandosi in modo particolare a due aspetti: il primo, più generale, inerente alla partecipazione dell'UFG all'elaborazione di provvedimenti e il secondo, più specifico, inerente alle violazioni dei diritti fondamentali derivanti dai provvedimenti adottati dal Consiglio federale.

La Commissione ha sentito il direttore e due rappresentanti dell'UFG. Il direttore ha dichiarato che la partecipazione dell'UFG all'elaborazione dei provvedimenti adottati dal Consiglio federale per combattere la pandemia ha globalmente seguito le procedure e i meccanismi abituali. L'UFG ha partecipato quindi all'elaborazione nel quadro della consultazione degli uffici, garantendo l'accompagnamento legislativo o il controllo giuridico preventivo. Il direttore ha tuttavia precisato che le procedure erano state leggermente adattate a causa dell'emergenza. Gli uffici specializzati competenti, ad esempio, erano spesso già in contatto con l'UFG prima della consultazione formale degli uffici. A causa del poco tempo a disposizione l'UFG ha spesso dovuto prendere una decisione nell'arco di poche ore, tanto che a volte ha potuto esaminare la proporzionalità dei provvedimenti, fra l'altro, soltanto in modo approssimativo.

Il direttore ha spiegato che l'UFG ha reagito a questa situazione inedita istituendo uno Stato maggiore di crisi che, presieduto dalla sostituta direttrice, era a disposizione 24 ore su 24. L'UFG si è soprattutto concentrato sulla protezione dei diritti fondamentali: per assolvere il suo dovere di garantire l'integrità fisica della popolazione lo Stato deve limitare altri diritti fondamentali (libertà di movimento, libertà di riunione, libertà economica, libertà di coscienza e di credenza, diritto a un insegnamento primario e diritti politici). Il direttore ha spiegato che l'UFG doveva valutare per ogni caso in modo appropriato gli interessi contrapposti in gioco.

Il direttore dell'UFG ha sottolineato che la legge sulle epidemie autorizzava senz'altro il Consiglio federale a ordinare i provvedimenti necessari per l'intero Paese o una parte di esso se una situazione straordinaria lo esigeva, ma che la corrispondente disposizione non era abbastanza chiara<sup>225</sup>. Il Consiglio federale ha pertanto dovuto basarsi sulla clausola generale di polizia che riserva una grande importanza al principio di proporzionalità. Nel contesto della pandemia l'esame della proporzionalità è stato tuttavia molto difficile, perché è stato costantemente necessario basarsi su ipotesi e, a tal fine, restare in stretto contatto con esponenti del mondo scientifico.

Durante l'audizione è stato affrontato anche il problema della relazione fra la Confederazione e i Cantoni. A causa della situazione straordinaria il Consiglio federale ha potuto prendere provvedimenti in tutti i settori di sua scelta. La competenza concorrente della Confederazione e dei Cantoni implica che questi ultimi possano continuare a legiferare fintanto che la Confederazione non lo faccia essa stessa, salvo in caso di silenzio qualificato da parte del Consiglio federale: in questo caso i Cantoni non possono adottare provvedimenti e nemmeno emanare prescrizioni proprie. L'emergenza e i tempi stretti nei quali sono stati messi in vigore i provvedimenti hanno accentuato

<sup>225</sup> Nel caso delle violazioni dei diritti fondamentali la precisione delle basi legali riveste un'importanza fondamentale.

questo problema. Il direttore dell'UFG ha tuttavia evocato le spiegazioni che si potevano trovare su Internet a proposito delle disposizioni delle ordinanze nonché le conferenze stampa del Consiglio federale e degli ambienti specializzati. Questi due strumenti hanno contribuito ad attenuare il problema. In futuro occorrerà tuttavia prevedere una comunicazione più trasparente.

Anche se nell'opinione pubblica i pareri sulla legalità degli interventi del Consiglio federale sono divergenti, in particolare per quanto riguarda le violazioni dei diritti fondamentali, durante l'audizione la CdG-N non ha individuato indizi di comportamenti illeciti da parte del Governo. Le violazioni dei diritti fondamentali sono state decise a volte sulla base del diritto di necessità. La questione della legalità dell'applicazione del diritto di necessità da parte del Consiglio federale è stata tuttavia oggetto di un'altra audizione del direttore dell'UFG (cfr. n. 4.7.3 del presente rapporto). Inoltre non è possibile procedere in questa sede a una valutazione definitiva o completa, in particolare perché questo aspetto è legato ad altri temi attualmente esaminati dalle CdG. Nel 2021 la CdG-N esaminerà ad esempio nel dettaglio la questione della collaborazione fra l'Amministrazione federale e i Cantoni in occasione del processo legislativo e dell'applicazione del diritto, segnatamente per quanto concerne le violazioni dei diritti fondamentali.

### **4.7.3 Legalità del ricorso al diritto di necessità**

Nel quadro dell'ispezione volta ad analizzare i provvedimenti presi dal Consiglio federale per combattere la pandemia di COVID-19 la CdG-N ha deciso di esaminare la questione della legalità del ricorso al diritto di necessità. Nel novembre 2020 ha sentito in proposito il direttore dell'UFG, interessandosi in particolare alla legalità dell'introduzione da parte del Consiglio federale di elementi costitutivi di un reato.

Il direttore dell'UFG ha innanzitutto presentato le diverse basi legali, sottolineando che la legge sulle epidemie (LEp) ha lo scopo di prevenire l'apparizione e la diffusione delle malattie trasmissibili e non di combattere le eventuali ripercussioni di queste malattie. Il direttore ha presentato i tre livelli previsti dalla LEp e le corrispondenti competenze della Confederazione: la situazione normale, quella particolare e quella straordinaria. Secondo lui il Consiglio federale poteva già adottare la maggior parte dei provvedimenti nel quadro della situazione particolare (divieto di manifestazioni, chiusura delle scuole, divieto di determinate attività in luoghi definiti e anche confinamenti locali o confinamento nazionale). Anche in situazione straordinaria l'esecuzione spetta ai Cantoni. Oltre ai provvedimenti adottati in quella situazione il Consiglio federale può prendere altri provvedimenti che non sono esplicitamente menzionati nella legge.

Il direttore dell'UFG ha sottolineato che la competenza del Consiglio federale derivante dal diritto di necessità (art. 185 cpv. 3 Cost.) rivestiva una grande importanza in situazione straordinaria. Questa competenza implica che il Consiglio federale può emanare ordinanze e prendere decisioni anche se nessuna disposizione legale lo autorizza, rifacendosi direttamente alla disposizione costituzionale interessata. In merito alla relazione fra l'articolo 7 LEp e l'articolo 185 capoverso 3 Cost. il direttore