

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

dell'UFG ha ritenuto che l'articolo 7 LEp fosse puramente declaratorio e che il Consiglio federale aveva già difeso questo punto di vista nel suo messaggio concernente la LEp, menzionando esplicitamente la competenza costituzionale fondata sul diritto di necessità. Per questa ragione, secondo il direttore, occorre fare una distinzione fra, da un lato, i provvedimenti che sono emanati per prevenire l'apparizione e la diffusione delle malattie trasmissibili e si fondano direttamente sull'articolo 7 LEp e, dall'altro, i provvedimenti susseguenti come quelli che hanno lo scopo di attenuare le conseguenze economiche: questi ultimi sono presi direttamente in virtù della competenza derivante dal diritto di necessità.

Nell'ordinanza 2 COVID-19 il Consiglio federale ha introdotto diversi elementi costitutivi di un'infrazione per sanzionare il mancato rispetto di determinati provvedimenti. Quelle previste sono pene pecuniarie o pene detentive di al massimo tre anni. La CdG-N ha approfondito la questione della legalità di questa introduzione, in particolare perché la LEp non prevede contravvenzioni. Il direttore dell'UFG ha spiegato che questa procedura dipende direttamente dalla competenza costituzionale fondata sul diritto di necessità, che permette quindi di legittimarla. Pur riconoscendo che una pena detentiva costituisce una grave violazione della libertà personale (art. 10 Cost.) e che per questa ragione dovrebbe essere oggetto di una legge formale, ha precisato che la competenza del Consiglio federale fondata sul diritto di necessità costituiva proprio l'eccezione a questo principio: si tratta di attuare la clausola generale di polizia prevista dall'articolo 36 capoverso 1 (3° periodo) Cost. Il Tribunale federale ha confermato questa prassi in una sentenza concernente un caso precedente²²⁶. Dato che l'articolo 7 LEp è puramente declaratorio e che per questa ragione costituisce un'attuazione o un caso d'applicazione della competenza fondata sul diritto di necessità, il Consiglio federale può basarsi sull'articolo 7 LEp per prevedere pene detentive qualora occorra combattere un'epidemia.

Il fatto che l'ingresso dell'ordinanza 2 COVID-19 non faccia riferimento alla competenza costituzionale fondata sul diritto di necessità non ha alcuna importanza, perché un ingresso non ha incidenza normativa, secondo quanto emerge anche dalla giurisprudenza della più alta istanza giudiziaria²²⁷. Sia il quadro legale sia la pena prevista per la fattispecie devono superare l'esame della proporzionalità. Stabilire la pena caso per caso compete tuttavia ai tribunali e non è soggetto al diritto di necessità: quest'ultimo costituisce una violazione del principio di separazione dei poteri esecutivo e legislativo, ma non concerne il potere giudiziario.

Terminata l'audizione, la CdG-N ha deciso di scrivere alla Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale (CIP-N) per sottoporle diverse questioni, invitandola a tenerne conto durante i suoi lavori concernenti l'eventuale necessità di adottare misure legislative nel contesto della pandemia di COVID-19. Nel presente rapporto è già stato evidenziato che la legalità dell'applicazione del diritto di necessità da parte del Consiglio federale non poteva essere oggetto di una valutazione definitiva o completa, poiché le CdG non hanno ancora concluso i lavori su questa tematica. Tuttavia la CdG-N può sottolineare in questa sede di non avere finora individuato

²²⁶ DTF 123 IV 29, 38

²²⁷ DTF 144 II 454, 464

indizi di comportamenti illeciti da parte del Consiglio federale nel quadro dell'applicazione del diritto di necessità.

4.8 Cancelleria federale

4.8.1 Gestione della crisi da parte del Consiglio federale

Nella sua seduta del 20 maggio 2020 il Consiglio federale ha deciso di valutare la propria gestione della crisi e incaricare la Cancelleria federale di presentargli una strategia in merito entro il 26 agosto 2020. I risultati della valutazione sono disponibili dall'11 dicembre 2020.

Nell'ottobre 2020 la CdG-S ha esaminato la strategia della Cancelleria federale e sentito il cancelliere della Confederazione, che le ha presentato il contenuto. In entrata il cancelliere ha sottolineato che nei dipartimenti e negli uffici erano in corso numerose valutazioni e che il Parlamento aveva affidato al Consiglio federale ancora altre valutazioni. In questo contesto la Cancelleria federale ha deciso di limitare la valutazione summenzionata ai seguenti quattro temi: la chiusura delle frontiere e gli allentamenti dei provvedimenti alle frontiere; la garanzia dell'accesso alle cure mediche; la formazione postobbligatoria; gli esercizi di ristorazione, in quanto particolarmente coinvolti dal profilo economico. Il Consiglio federale spera di poter trarre rapidamente le necessarie conclusioni in questi quattro settori così da gestire al meglio il proseguo della crisi. Parallelamente il cancelliere della Confederazione ha sottolineato che questo elenco di temi non è esaustivo e che una valutazione sensata della gestione della crisi può essere definitiva soltanto sul lungo termine, in particolare confrontandola con quella di altri Paesi.

Nella valutazione sono stati ampiamente coinvolti gli attori interessati. Le conclusioni, che sono state presentate al Consiglio federale sotto forma di raccomandazioni, non sono state elaborate all'esterno. La Cancelleria federale ha redatto la corrispondente proposta all'intenzione del Consiglio federale. Il cancelliere della Confederazione ha precisato che un aspetto importante della valutazione stava nel fatto che gli insegnamenti tratti da questa crisi dovrebbero poter essere utilizzati nella gestione di eventuali crisi future.

La CdG-S ha deciso di attendere i risultati della valutazione prima di proseguire i lavori concernenti la gestione della crisi da parte del Consiglio federale. In base alle informazioni fornite dalla Cancelleria federale la valutazione è terminata alla fine del 2020 e i risultati sono già disponibili. La CdG-S esaminerà la valutazione effettuata dal Consiglio federale e nel 2021 proseguirà i lavori concernenti la gestione della crisi da parte del Governo.

4.8.2 Individuazione tempestiva delle situazioni di crisi

Nell'ottobre 2020 la CdG-S ha esaminato l'individuazione tempestiva delle situazioni di crisi. A livello di Consiglio federale l'individuazione tempestiva delle situazioni di