



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Dipartimento federale dell'economia,
della formazione e della ricerca DEFR

Segreteria di Stato dell'economia SECO
Direzione per la promozione della piazza economica
Politica a favore delle PMI

Rapporto «Scudo protettivo per eventi pubblici»

Rapporto sull'esecuzione e sull'impatto

Berna, 21 febbraio 2024



Indice

1	Sintesi.....	4
2	Mandato e contesto	5
	2.1 Mandato	5
	2.2 Contesto	5
3	Scudo protettivo per eventi pubblici: panoramica	8
	3.1 Mandato del Parlamento e attuazione da parte del Consiglio federale	8
	3.2 Proroga dello scudo protettivo per eventi pubblici	9
	3.3 Basi giuridiche dello scudo protettivo per eventi pubblici.....	9
	3.4 Modalità di funzionamento dello scudo protettivo per eventi pubblici.....	10
	3.5 Ruoli dei diversi attori	14
	3.5.1 DEFR / SECO	14
	3.5.2 Cantoni	14
	3.5.3 Coinvolgimento delle associazioni di categoria	15
	3.6 Collaborazione con i Cantoni	15
	3.6.1 Partecipazione facoltativa	15
	3.6.2 Cantoni partecipanti	15
	3.6.3 Cantoni non partecipanti	15
	3.7 Ripartizione dei costi in caso di prestazione di sostegno.....	15
	3.7.1 Comunicazione con i Cantoni	15
	3.7.2 Informazione del pubblico	16
4	Dati statistici sullo scudo protettivo	16
	4.1.1 Assicurazioni e impegni per Cantone.....	16
	4.1.2 Assicurazioni per categoria di evento	19
	4.1.3 Impegni per categoria di evento.....	20
	4.2 Numero e volume di prestazioni di sostegno effettive	21
5	Programma analogo in Austria.....	22
6	Controversie legali	25
7	Audit della Revisione interna della SECO	25
8	Analisi dell'impatto dello scudo protettivo per eventi pubblici	26
	8.1 Ripercussioni finanziarie per la Confederazione.....	26
	8.2 Ripercussioni finanziarie per i Cantoni.....	26
	8.3 Ripercussioni per la società e l'economia (impatto).....	26
9	Conclusioni.....	26
10	Bibliografia.....	28

Indice delle illustrazioni

Figura 1: panoramica delle misure di sostegno in favore dell'economia	7
Figura 2: schema della procedura prevista per lo scudo protettivo	11
Figura 3: illustrazione delle deduzioni	13
Figura 4: eventi assicurati per Cantone	17
Figura 5: impegni totali per Cantone	18
Figura 6: impegni medi dei Cantoni.....	19
Figura 7: assicurazioni per categoria di evento.....	20
Figura 8: impegni per categoria di evento.....	20
Figura 9: impegni medi per categoria di evento	21

Indice delle tabelle

Tabella 1: requisiti minimi per organizzatori ed eventi	11
Tabella 2: numero e volume di prestazioni di sostegno effettive	22
Tabella 3: eventi, impegni, casi e prestazioni di sostegno in Austria (in euro)	25

1 Sintesi

Dall'inizio del 2020 la rapida diffusione dell'infezione da COVID-19 aveva fortemente plasmato il mondo. Per contenere il virus, il Consiglio federale aveva dovuto adottare con grande prontezza misure di polizia sanitaria. Per attenuare le conseguenze della pandemia e di tali misure sull'economia, il Consiglio federale aveva adottato una serie di provvedimenti economici mirati.

Anche gli eventi pubblici erano stati gravemente toccati dalle misure di contenimento del virus. Da fine febbraio a fine settembre 2020¹ le manifestazioni con più di 1000 partecipanti erano vietate. In seguito, fino al 17 febbraio 2022, l'organizzazione di una grande manifestazione era sottoposta ad autorizzazione cantonale. Questo obbligo d'autorizzazione poteva tuttavia essere revocato a breve termine a seconda dell'evoluzione della pandemia.

In tale contesto, il 19 marzo 2021 le Camere federali hanno adottato l'articolo 11a della legge COVID-19², che ha introdotto uno scudo protettivo per gli eventi pubblici. Le modalità di applicazione e i presupposti di questo scudo sono stati definiti dal Consiglio federale in un'apposita ordinanza³. Inizialmente, lo scudo avrebbe dovuto applicarsi dal 1° giugno 2021 al 30 aprile 2022. Nella sessione invernale 2021 le Camere federali hanno tuttavia prolungato il suo periodo di validità fino alla fine del 2022.

Lo scudo protettivo equivaleva a un'assicurazione statale esente da premi qualora un evento fosse stato annullato o rinviato da un'autorità in risposta alla pandemia. Il suo scopo consisteva nell'offrire sicurezza di pianificazione agli organizzatori di grandi eventi pubblici.

L'esecuzione generale dello scudo protettivo spettava ai Cantoni, mentre alla Confederazione incombeva la responsabilità dell'esecuzione, assunta dalla Segreteria di Stato dell'economia (SECO). I Cantoni erano liberi di partecipare o meno allo scudo e, in caso affermativo, di prevedere presupposti più restrittivi di quelli definiti dall'ordinanza del Consiglio federale. Se i presupposti legali erano soddisfatti, i Cantoni partecipanti allo scudo protettivo potevano concedere garanzie alle imprese organizzatrici. Se un evento garantito veniva annullato o rinviato su ordine di un'autorità in risposta alla pandemia, i costi non coperti dell'evento (al massimo 5 mio. fr. per evento) erano assunti in parti uguali dalla Confederazione e dal Cantone interessato. L'impresa organizzatrice doveva assumere una franchigia di 5000 franchi e un'aliquota del 10 per cento. Lo scudo protettivo era uno strumento completamente inedito a livello federale.

I lavori preparatori per l'ordinanza del Consiglio federale sono stati condotti dalla SECO d'intesa con i rappresentanti delle associazioni di categoria. Per assicurare il buon funzionamento dello scudo, la SECO si è tenuta regolarmente in contatto con le autorità cantonali mediante conferenze telefoniche, assistendole nell'elaborazione delle loro basi legali.

Quattro Cantoni (AR, JU, UR e ZG) non hanno mai partecipato allo scudo protettivo per tutto il periodo di validità dell'articolo 11a. In totale, dunque, vi hanno partecipato 22 Cantoni, ma soltanto 15 di essi hanno concesso garanzie (in totale 504 garanzie per un impegno complessivo di oltre 316 mio. fr.). La maggior parte delle garanzie è stata concessa dai Cantoni di Zurigo (239), San Gallo (100) e dei Grigioni (71). L'impegno medio per evento si è attestato a circa 628 000 franchi. Su 504 garanzie, 259 hanno riguardato eventi culturali (51,4 %), 138 eventi sportivi (27,4 %), 91 fiere specialistiche o per il grande pubblico (18,0 %) e 16 eventi di altro tipo (3,2 %). Gli impegni assunti dai Cantoni per gli eventi sportivi sono ammontati a circa 114 milioni, per gli eventi culturali a circa 106 milioni, per le fiere pubbliche e specializzate a circa 78 milioni e per eventi di altro tipo a 15 milioni.

7 eventi (3 eventi sportivi, 3 fiere pubbliche o specializzate e 1 evento culturale) garantiti dallo scudo sono stati annullati a causa dell'evoluzione della pandemia. Ai loro organizzatori sono stati versati 6,2 milioni a titolo di prestazioni di sostegno. Dato il finanziamento condiviso, una metà dell'importo è stata assunta dai Cantoni, l'altra dalla Confederazione. L'onere per le finanze della Confederazione non è

¹ Consiglio federale (2020)

² RS 818.102

³ RS 818.101.28

risultato maggiore anche grazie all'evoluzione sostanzialmente positiva della pandemia dopo l'introduzione dello scudo.

Il presente rapporto illustra anche il funzionamento di strumenti analoghi introdotti nella vicina Austria.

Nell'estate 2022 la Revisione interna della SECO ha verificato l'adeguatezza e l'efficacia del controllo esercitato dalla SECO nel settore Politica a favore delle PMI, facente parte della Direzione per la promozione della piazza economica (DSKU), sulla misura «*Scudo protettivo per eventi pubblici*» nell'ambito dell'attuazione dell'ordinanza COVID-19. La Revisione interna ha concluso che il sistema di controllo delle attività connesse allo scudo per gli eventi pubblici può essere considerato standardizzato⁴. Tutte le sue raccomandazioni sono state attuate.

2 Mandato e contesto

2.1 Mandato

Il 19 marzo 2021⁵ le Camere federali hanno adottato una serie di modifiche e complementi alla legge COVID-19. In particolare, l'articolo 11a ha introdotto nuove misure per gli eventi pubblici di importanza sovracantonale. L'articolo è poi stato concretizzato sotto forma di «scudo protettivo» per il settore degli eventi. Per attuarlo, il DEFR (SECO) ha elaborato un progetto di ordinanza in collaborazione con gli uffici interessati (in particolare UFSP, UFC, UFSPO e AFF).

Per disciplinare i dettagli dell'attuazione dello scudo protettivo per eventi pubblici, il 26 maggio 2021 il Consiglio federale ha adottato l'ordinanza COVID-19 eventi pubblici, affidandone l'esecuzione alla SECO per quanto concerneva la Confederazione (art. 20).

Il presente rapporto riassume le principali informazioni all'attenzione del Consiglio federale, del Parlamento e del pubblico e conclude formalmente le attività connesse a questo strumento.

2.2 Contesto

Il 16 marzo 2020 il Consiglio federale aveva proclamato la «situazione straordinaria» ai sensi della legge sulle epidemie (LEp)⁶. Ampie parti del settore dei servizi, tra cui negozi, ristoranti e simili, erano state chiuse su ordine delle autorità. Questa decisione ha segnato l'inizio di un periodo denso di sfide inedite per la politica economica.

Le misure straordinarie adottate dalle autorità per contenere la diffusione del virus hanno causato a molte imprese perdite parziali o totali delle entrate, attenuate con una serie di provvedimenti economici altrettanto straordinari. Il Consiglio federale ha reagito con prontezza al precipitare della situazione. Già il 13 marzo 2020, tre giorni prima della proclamazione della «situazione straordinaria», aveva adottato misure di aiuto immediato a sostegno dell'economia. Il 20 marzo era seguito un secondo pacchetto di misure di ampia portata.

Con le misure di attenuazione adottate inizialmente in virtù del diritto di necessità, il Consiglio federale perseguiva due obiettivi:

1. sostenere e salvaguardare il potere d'acquisto dei lavoratori dipendenti e degli indipendenti stabilizzando l'occupazione e garantendo i salari;
2. assicurare la liquidità delle imprese sostanzialmente solvibili e in grado di sopravvivere a lungo termine.

Le misure introdotte per raggiungere questi obiettivi hanno contribuito a evitare ondate di fallimenti e licenziamenti su vasta scala. Al tempo stesso hanno gettato le basi per una rapida ripresa dell'economia dopo la fase acuta della crisi.

⁴ Valutazione in base al modello del grado di maturazione del Controllo federale delle finanze.

⁵ RU 2021 153

⁶ RS 818.101

Il contributo finanziario più importante per gestire la crisi è consistito nel lavoro ridotto. Nel 2020 e 2021, le indennità versate a questo titolo componevano circa il 50 per cento delle uscite della Confederazione legate alla pandemia di COVID-19⁷. Durante la pandemia, la possibilità di percepire indennità per lavoro ridotto è stata estesa e le modalità sono state semplificate. Le indennità per perdita di guadagno a seguito della pandemia hanno introdotto un'indennità per gli indipendenti. Inoltre, il Consiglio federale ha sostenuto le imprese introducendo crediti COVID-19 garantiti e rimborsabili. 137 870 imprese hanno ottenuto crediti di questo tipo (per un importo totale di 17 mia. fr.). Diversi settori, infine – tra cui quelli dello sport e della cultura – sono stati sostenuti con misure specifiche.

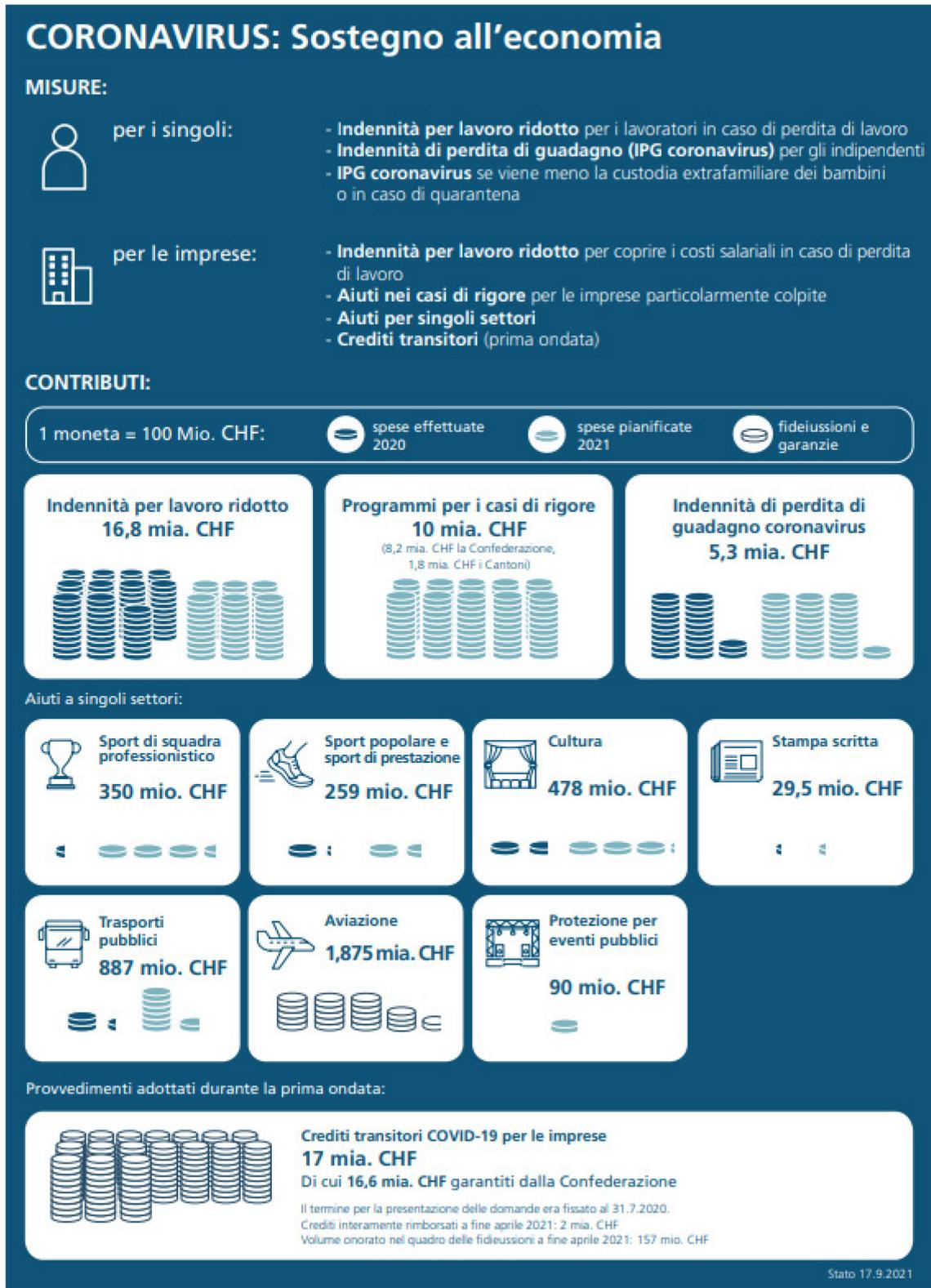
Durante la crisi pandemica le misure di sostegno sono state regolarmente adeguate all'evolvere della situazione. Il programma dei crediti COVID-19 scaduto a fine luglio 2020 non è stato prorogato. A partire dall'inverno 2020/2021, il sostegno alle imprese è stato invece garantito perlopiù mediante prestazioni a fondo perso nell'ambito dei programmi cantonali per casi di rigore cofinanziati dalla Confederazione. Nella sessione primaverile 2021, con l'introduzione dello «scudo protettivo» per il settore degli eventi, il Parlamento ha adottato un'ulteriore misura di sostegno specifica. In quel momento erano già disponibili sul mercato vaccini efficaci, ma non si sapeva ancora quando e a quali condizioni sarebbe stato nuovamente possibile organizzare grandi eventi. Lo scudo protettivo offriva agli organizzatori e ai Cantoni una prospettiva di pianificazione. Infine, nella sua strategia di transizione COVID-19 per la politica economica, adottata nell'estate 2021, l'Esecutivo ha delineato la fine delle misure di attenuazione di pari passo con l'avanzare della campagna di vaccinazione⁸.

Grazie alle diverse decisioni prese a livello federale, l'economia ha potuto beneficiare di tutta una serie di misure di sostegno finanziario. Queste misure, unitamente ai rispettivi importi massimi, sono riassunti nella Figura 1 (stato: 19 settembre 2021).

⁷ AFF 2022

⁸ Consiglio federale (2021)

Figura 1: panoramica delle misure di sostegno in favore dell'economia



3 Scudo protettivo per eventi pubblici: panoramica

3.1 Mandato del Parlamento e attuazione da parte del Consiglio federale

Poiché i grandi eventi erano vietati da quasi un anno e quelli di portata minore si erano svolti soltanto per un periodo limitato, nella sessione primaverile 2021 la Commissione dell'economia e dei tributi del Consiglio nazionale (CET-N) ha incaricato l'amministrazione di esaminare l'eventualità di introdurre uno scudo protettivo per il settore degli eventi. Nel suo messaggio del 17 febbraio 2021⁹ concernente una modifica della legge COVID-19, il Consiglio federale aveva ritenuto inopportuna una simile misura. Anche se vi era la speranza che nell'estate 2021 avrebbero nuovamente potuto svolgersi eventi maggiori, questa prospettiva era molto incerta. Secondo l'Esecutivo, non era raccomandabile utilizzare fondi statali per assicurare lo svolgimento di eventi che lo stesso Stato ancora vietava. Inoltre, nel settore culturale esisteva già un sistema simile sotto forma di indennità per perdita di guadagno. Anche nel settore dello sport la Confederazione aveva adottato provvedimenti di sostegno per garantire il mantenimento di strutture importanti. Le imprese del settore degli eventi potevano anch'esse beneficiare delle misure generali volte ad attenuare le conseguenze per l'economia (indennità per lavoro ridotto, indennità per perdita di guadagno per COVID-19 e provvedimenti per casi di rigore).

Nel successivo dibattito parlamentare sulla revisione della legge COVID-19, svoltosi nella sessione primaverile 2021, la CET-N ha proposto di introdurre nella legge un nuovo articolo 11a. Il Parlamento ha aderito alla proposta della Commissione e il 19 marzo 2021¹⁰ ha deciso di introdurre l'articolo nella legge per sostenere gli organizzatori di eventi di importanza sovracantonale («scudo protettivo»). Da fine febbraio a fine settembre 2020¹¹, le grandi manifestazioni con più di 1000 partecipanti erano state vietate. A seconda dell'andamento della campagna vaccinale e della situazione epidemiologica, il Consiglio federale prevedeva di autorizzare nuovamente queste manifestazioni a partire dall'estate 2021¹².

Contrariamente ad altre misure COVID-19, quali ad esempio i crediti garantiti da una fideiussione solidale introdotti in collaborazione con organizzazioni riconosciute dalla Confederazione per concedere fideiussioni o le indennità per lavoro ridotto (ILR COVID-19), lo scudo protettivo era uno strumento completamente inedito e non poteva quindi essere attuato facendo capo a strutture esistenti.

Dopo l'entrata in vigore dell'articolo 11a, il 20 marzo 2021, la Confederazione e i Cantoni hanno dovuto accordarsi su un meccanismo di attuazione praticabile affinché lo scudo potesse esplicare al più presto il suo effetto. Il progetto è stato realizzato dalla SECO, sotto la guida della Direzione per la promozione della piazza economica, in collaborazione con l'UFSP, l'UFSPPO, l'UFC e l'AFF. Nel marzo 2021 la SECO ha condotto un sondaggio presso i Cantoni sui possibili punti chiave di un tale scudo protettivo (struttura, schema quantitativo, basi giuridiche cantonali).

Inoltre, il 29 marzo 2021 si è tenuto un primo incontro virtuale tra la SECO e i seguenti rappresentanti delle associazioni di categoria (Swiss Music Promoters Association, EXPO EVENT Swiss LiveCom Association, Associazione svizzera delle professioni tecniche nel settore del teatro e dello spettacolo, Federazione svizzera dei club e festival di musica, Commissione svizzera dei bar e dei club) per capire meglio le necessità del settore. Grazie alla loro esperienza pratica, questi rappresentanti hanno contribuito in maniera significativa all'elaborazione del progetto di ordinanza. Il 3 maggio 2021 si è tenuto un secondo incontro virtuale tra la SECO e tali associazioni per presentare e discutere i principali punti del progetto.

⁹ Messaggio concernente una modifica della legge COVID-19 riguardante i casi di rigore, l'assicurazione contro la disoccupazione, la custodia di bambini complementare alla famiglia e gli operatori culturali, un decreto federale concernente il finanziamento dei provvedimenti per i casi di rigore secondo la legge COVID-19 nonché una modifica della legge sull'assicurazione contro la disoccupazione, FF 2021 285

¹⁰ RU 2021 153

¹¹ Consiglio federale (2020)

¹² Consiglio federale (2021)

Il 31 marzo 2021 la SECO ha tenuto un altro incontro virtuale, questa volta con i rappresentanti delle associazioni sportive (Swiss Ice Hockey Federation, Swiss Olympic, Swiss Football League, Swiss Top Sport) per capire meglio le loro preoccupazioni e raccogliere i loro pareri.

Dopo l'elaborazione dell'ordinanza COVID-19 eventi pubblici, dal 28 aprile al 10 maggio 2021 il Consiglio federale ha svolto una consultazione presso i Cantoni, le associazioni mantello delle parti sociali, le associazioni e organizzazioni di categoria dei settori interessati e le commissioni parlamentari competenti. Nel contempo si è anche svolta una consultazione sulla modifica dell'ordinanza COVID-19 situazione particolare per quanto riguarda l'autorizzazione di grandi eventi.

Visti i risultati della consultazione, alcune disposizioni del progetto di ordinanza sono stati adeguati. Sono ad esempio state ridotte sia la franchigia sia l'aliquota percentuale: due disposizioni volte a ridurre gli incentivi negativi. L'ordinanza COVID-19 eventi pubblici è quindi entrata in vigore il 26 maggio 2021.

3.2 Proroga dello scudo protettivo per eventi pubblici

Il 17 dicembre 2021 le Camere federali hanno adottato diverse modifiche della legge COVID-19, ponendole in vigore il giorno successivo¹³. Il periodo di validità dell'articolo 11a della legge è ad esempio stato prolungato fino al 31 dicembre 2022.

Pur non modificando le modalità di funzionamento dello scudo, questa decisione ha reso necessari degli adeguamenti dell'ordinanza in questione. La competenza di sottoporre eventi pubblici allo scudo protettivo è rimasta dei Cantoni (art. 14 ordinanza COVID-19 eventi pubblici), ai quali è però stata data la possibilità di concedere garanzie fino alla fine del 2022. È stato pertanto necessario prolungare dal 28 febbraio al 31 ottobre 2022 il termine per la presentazione delle domande previsto all'articolo 4 capoverso 3.

Per adeguare l'ordinanza COVID-19 eventi pubblici e conformarla all'articolo 11a della legge COVID-19 è stato necessario indire una consultazione. Questa non si è però svolta in conformità con la legge federale del 18 marzo 2005¹⁴ sulla procedura di consultazione, bensì secondo la procedura di consultazione particolare prevista all'articolo 1 capoversi 3 e 4 della legge COVID-19, che ha permesso di accorciare i termini.

3.3 Basi giuridiche dello scudo protettivo per eventi pubblici

Basi giuridiche

- [Legge federale](#) del 25 settembre 2020 sulle basi giuridiche delle ordinanze del Consiglio federale volte a far fronte all'epidemia di COVID-19 (legge COVID-19, RS **818.102**)
- [Ordinanza](#) del 26 maggio 2021 sui provvedimenti concernenti eventi pubblici di importanza sovra-cantonale in relazione all'epidemia di COVID-19 (ordinanza COVID-19 eventi pubblici; RS **818.101.28**; non più in vigore)
- [Rapporto esplicativo](#) concernente la modifica dell'ordinanza sui provvedimenti concernenti eventi pubblici di importanza sovra-cantonale in relazione all'epidemia di COVID-19 (ordinanza COVID-19 eventi pubblici)
- [Rapporto esplicativo](#) concernente la modifica dell'ordinanza sui provvedimenti concernenti eventi pubblici di importanza sovra-cantonale in relazione all'epidemia di COVID-19
- [Ordinanza](#) del 23 giugno 2021 sui provvedimenti per combattere l'epidemia di COVID-19 nella situazione particolare (ordinanza COVID-19 situazione particolare; RS **818.101.26**; non più in vigore)

Altre basi

- [Elenco](#) dei Cantoni partecipanti (n. 3.6.2)

¹³ RU 2021 878

¹⁴ RS 172.061

- Documento della SECO «*Ablauf Unterstellung von Publikumsanlässen unter den Schutzschirm*», che descrive i processi da seguire per i Cantoni
- Piattaforma Pubrep, su cui i Cantoni registrano gli eventi posti sotto lo scudo protettivo e rendono conto alla Confederazione
- Piano anti-abusi dello scudo protettivo per eventi pubblici

3.4 Modalità di funzionamento dello scudo protettivo per eventi pubblici

Con il pacchetto di misure per arginare l'impatto della pandemia di COVID-19 sull'economia, la Confederazione ha introdotto anche il concetto di scudo protettivo per eventi pubblici. Lo scopo era garantire agli organizzatori di questi eventi (p. es. nel settore dello sport, della cultura o delle professioni) la necessaria sicurezza di pianificazione. Lo scudo poteva essere considerato un'assicurazione gratuita offerta dai Cantoni. Se una manifestazione protetta dallo scudo doveva essere annullata su ordine di un'autorità, i Cantoni interessati e la Confederazione partecipavano in parti uguali alla copertura delle perdite. Lo scudo protettivo è rimasto in vigore dal 1° giugno 2021 al 31 dicembre 2022 (inizialmente era previsto fino al 30 aprile 2022; n. 3.2).

Per lo scudo era prevista una procedura articolata in due fasi: nella fase di pianificazione dell'evento il Cantone accordava agli organizzatori la garanzia dello scudo. Se la manifestazione veniva annullata o posticipata su ordine di un'autorità, i costi non coperti già sostenuti venivano assunti in parti uguali dal Cantone e dalla Confederazione. Poteva tuttavia succedere che, per limitare il danno, un Cantone insistesse affinché la manifestazione si svolgesse con un numero ridotto di persone o senza servizi di ristorazione, invece di annullarla completamente. Le prestazioni di sostegno dello scudo protettivo venivano concesse a titolo sussidiario rispetto ad altre prestazioni pubbliche, in particolare alle misure previste per i settori della cultura e dello sport. Queste ultime venivano dedotte nel calcolo dei costi non coperti. Non venivano invece dedotti i contributi versati alle imprese organizzatrici per la loro sopravvivenza, ma non riferiti all'evento in quanto tale. Questi comprendevano gli aiuti finanziari previsti dall'ordinanza COVID-19 casi di rigore 2020¹⁵, le indennità per lavoro ridotto¹⁶, le indennità per perdita di guadagno¹⁷ e i crediti COVID-19¹⁸. La procedura prevista per lo scudo protettivo è illustrata qui di seguito.

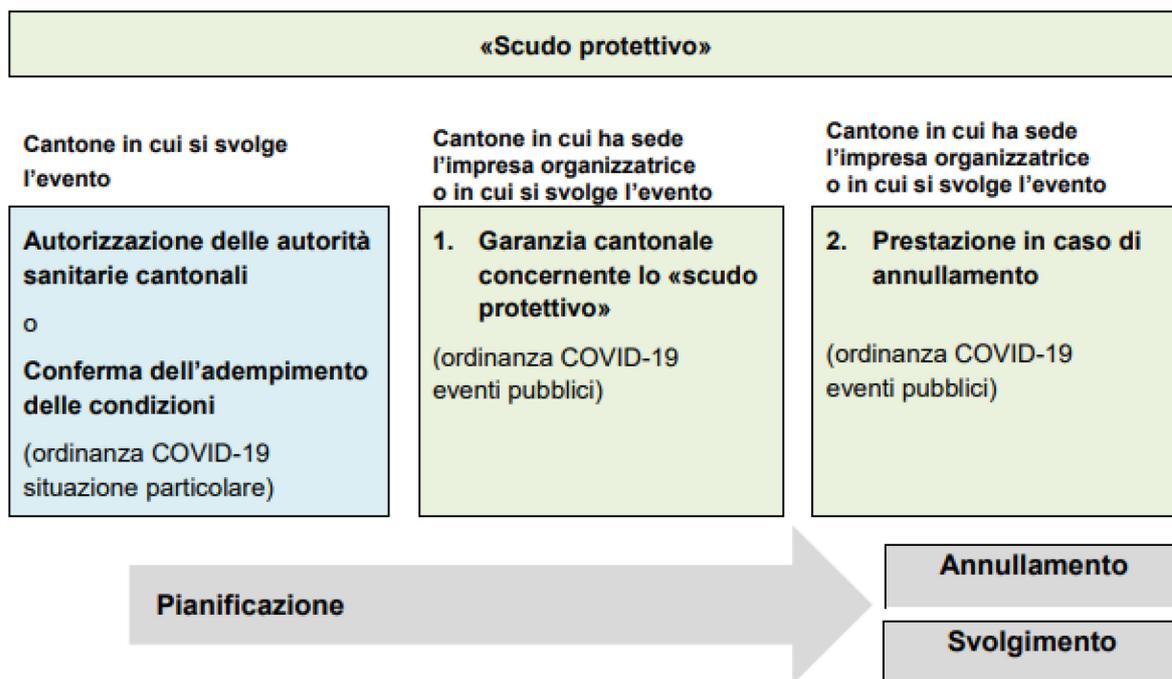
¹⁵ RS 951.262

¹⁶ RS 837.033

¹⁷ RS 830.31

¹⁸ RS 951.26

Figura 2: schema della procedura prevista per lo scudo protettivo



Fonte: Ordinanza COVID-19 eventi pubblici, rapporto esplicativo (pag. 2), adeguamenti della SECO

Il 16 febbraio 2022 il Consiglio federale ha deciso di abrogare parzialmente le disposizioni dell'ordinanza COVID-19 situazione particolare. Secondo il diritto federale, a partire dal 17 febbraio 2022 gli organizzatori di eventi pubblici non necessitano più di un'autorizzazione di polizia sanitaria per beneficiare dello scudo protettivo, a meno che. Era ancora necessaria soltanto se richiesta dal diritto cantonale. La scadenza del periodo di validità dello scudo, fissata per fine 2022, è rimasta invariata. Gli organizzatori avevano ancora la possibilità di presentare domande di assicurazione di un loro evento.

Requisiti minimi

Per beneficiare della partecipazione finanziaria della Confederazione, un evento pubblico doveva soddisfare i requisiti minimi definiti nell'ordinanza COVID-19 eventi pubblici (v. tabella 1).

Tabella 1: requisiti minimi per organizzatori ed eventi

Disposizione	Commento
Articolo 1 capoverso 2 lettera a	Il capitale dell'impresa organizzatrice non deve essere detenuto complessivamente per oltre il 50 per cento dalla Confederazione, dai Cantoni o dai Comuni con più di 12 000 abitanti.
Articolo 1 capoverso 2 lettera b	L'evento non deve avere carattere regionale o locale.
Articolo 1 capoverso 2 lettera c	L'evento non deve avere carattere politico o religioso.
Articolo 1 capoverso 2 lettera d	L'evento non deve consistere in una riunione degli organi di una persona giuridica.
Articolo 2 capoverso 1	L'evento deve essere previsto tra il 1° giugno 2021 e il 31 dicembre 2022.

Articolo 2 capoverso 3 lettera a	Al momento della presentazione della domanda di sostegno l'evento deve essere autorizzato in base al diritto cantonale.
Articolo 2 capoverso 3 lettera b	L'autorizzazione di polizia sanitaria non viene successivamente revocata perché l'impresa organizzatrice non rispetta le condizioni di autorizzazione del diritto cantonale, in particolare i requisiti relativi al piano di protezione.
Articolo 2 capoverso 4 lettera a	L'evento deve essere aperto al pubblico e ideato per accogliere più di 1000 persone al giorno .
Articolo 2 capoverso 4 lettera b	L'evento deve avere un' importanza sovracantonale , ovvero rivolgersi a una cerchia di visitatori o partecipanti che si estende oltre il Cantone in cui si svolge.
Articolo 2 capoverso 5	L'impresa organizzatrice deve dimostrare al Cantone che l'evento può essere tenuto in modo da coprire i suoi costi .
Articolo 2 capoverso 6	L'impresa organizzatrice è tenuta ad adottare tutti i provvedimenti ragionevolmente esigibili per ridurre il danno .
Articolo 3 capoverso 1	L'impresa organizzatrice deve avere la forma giuridica di un'impresa individuale, di una società di persone o di una persona giuridica con sede in Svizzera .
Articolo 3 capoverso 2	L'impresa organizzatrice deve disporre di un numero d'identificazione delle imprese (numero IDI).
Articolo 4 capoverso 1	L'impresa organizzatrice deve presentare anticipatamente una domanda per ogni evento all'autorità cantonale competente di cui all'articolo 14 capoversi 1-3. Se un evento coinvolge più imprese organizzatrici, la domanda deve essere presentata da quella che ne assume l'intera responsabilità.
Articolo 4 capoverso 2	Le domande fondate sulla presente ordinanza devono corrispondere a quanto previsto dall'autorizzazione concessa in virtù del diritto cantonale per quanto riguarda la data, la durata, il luogo dell'evento e il numero previsto di partecipanti.
Articolo 4 capoverso 3	Le domande possono essere presentate fino al 31 ottobre 2022 .
Articolo 5 capoverso 1 lettera d	Al momento della presentazione della domanda l'impresa organizzatrice deve presentare anche un giustificativo dei contributi pubblici preventivati .
Articolo 5 capoverso 2 lettera a	Al momento della presentazione della domanda, l'impresa organizzatrice deve confermare che in caso di annullamento rimborsa interamente gli ingressi pagati .
Articolo 5 capoverso 2 lettera b	Al momento della presentazione della domanda, l'impresa organizzatrice deve confermare che ha stipulato le assicurazioni e le convenzioni di annullamento abituali nel settore .

Articolo 5 capoverso 2 lettera c	Al momento della presentazione della domanda, l'impresa organizzatrice deve confermare che alla data di chiusura dell'ultimo bilancio non era sovraindebitata o da allora ha rimediato in modo dimostrabile a un eventuale sovraindebitamento.
Articolo 5 capoverso 2 lettera d	Al momento della presentazione della domanda, l'impresa organizzatrice deve confermare che non è oggetto di una procedura di fallimento o di una procedura concordataria o non si trova in liquidazione e nei suoi confronti non sono state pronunciate decisioni passate in giudicato per abusi connessi agli aiuti finanziari COVID-19.

Fonte: ordinanza COVID-19 eventi pubblici, raffigurazione propria

Entità della prestazione di sostegno

Il calcolo e l'entità della prestazione di sostegno erano definiti agli articoli 7 e 8 dell'ordinanza COVID-19 eventi pubblici. Secondo l'articolo 7 capoverso 1, la prestazione del Cantone all'impresa organizzatrice era calcolata sulla base dei costi non coperti. Questi ultimi comprendevano le uscite effettive direttamente connesse all'evento, da cui venivano dedotte le entrate effettive.

Secondo all'articolo 7 capoverso 2 dell'ordinanza COVID-19 eventi pubblici, le prestazioni di sostegno fornite in virtù dello scudo protettivo dovevano essere sussidiarie rispetto a sovvenzioni e ad altre indennità pubbliche. Ciò riguardava in particolare le prestazioni di sostegno ai sensi della legge COVID-19 nel settore culturale (art. 11) e sportivo (art. 12b) o quelle provenienti dai fondi delle lotterie, e comprendeva anche eventuali contributi cantonali e comunali. I pagamenti già effettuati venivano dedotti dalle prestazioni di sostegno concesse in virtù dello scudo.

Le indennità non direttamente legate a un evento, bensì alla sopravvivenza dell'impresa (p. es. casi di rigore COVID-19, crediti COVID-19, indennità di perdita di guadagno COVID-19 o indennità per lavoro ridotto COVID-19) andavano prese in considerazione in caso di annullamento o rinvio dell'evento, tenendo conto dell'obbligo dell'impresa di ridurre il danno. In tal caso, l'impresa organizzatrice era obbligata a richiedere questi fondi per garantire che soltanto i costi non coperti da entrate o da altre sovvenzioni (ossia i costi non coperti) fossero posti sotto lo scudo di protezione.

L'impresa organizzatrice doveva inoltre assumere una franchigia di 5000 franchi e un'aliquota del 10 per cento. In caso di superamento della franchigia, doveva farsi carico di un'aliquota pari al 10 per cento dell'importo eccedente. La figura 3 illustra con due esempi le deduzioni operate dai Cantoni.

Figura 3: illustrazione delle deduzioni

	<u>Esempio 1</u>	<u>Esempio 2</u>
Costi non coperti	4000 Fr.	35 000 Fr.
Franchigia	4000 Fr.	5000 Fr.
Aliquota (10 %)	--	3000 Fr.
Contributo ai costi non coperti	0 Fr.	27 000 Fr.

Fonte: ordinanza COVID-19 eventi pubblici, rapporto esplicativo (pag. 10)

3.5 Ruoli dei diversi attori

3.5.1 DEFR / SECO

Per quanto concerne la Confederazione, l'esecuzione dell'ordinanza era di competenza della SECO (art. 20). Al suo interno, la responsabilità di attuare e monitorare le attività connesse allo scudo protettivo spettava al settore Politica a favore delle PMI (DSKU), facente parte della Direzione per la promozione della piazza economica (DS).

Gestione della piattaforma Pubrep

La SECO ha creato e messo a disposizione dei Cantoni la piattaforma informatica Pubrep (ai sensi dell'art. 17 cpv. 4 ordinanza COVID-19 eventi pubblici). Su questa piattaforma i Cantoni dovevano registrare tutte le informazioni rilevanti sull'evento posto sotto lo scudo protettivo (nome e data dell'evento, identità dell'impresa organizzatrice, entità degli importi impegnati, ecc.). La SECO disponeva così di una panoramica dell'evoluzione quantitativa dello strumento nei Cantoni. Sul sito covid19.easygov.swiss, creato dalla Direzione per la promozione della piazza economica della SECO (n. 3.7.2), i dati registrati su Pubrep venivano in parte pubblicati e aggiornati settimanalmente (n. di eventi, entità degli impegni). Anche i dati utilizzati nel presente rapporto provengono in gran parte dalla piattaforma Pubrep (n. 4).

Controllo del rispetto dei requisiti dell'ordinanza e dei giustificativi

In linea con l'articolo 18 capoverso 1 dell'ordinanza COVID-19 eventi pubblici, i Cantoni fatturavano retroattivamente alla Confederazione la partecipazione federale alle loro prestazioni di sostegno in caso di danno (v. n. 4.2). Prima di versare la propria parte, la SECO verificava che i requisiti pertinenti fossero soddisfatti. A tal fine controllava le decisioni di indennizzo dei Cantoni e tutti i giustificativi.

3.5.2 Cantoni

Competenza per l'esecuzione, la procedura e la concessione dell'assicurazione

In generale, i Cantoni erano competenti per l'esecuzione dello scudo protettivo, vale a dire per la creazione di una base giuridica cantonale, la concessione dell'assicurazione e l'emanazione della decisione di indennizzo in caso di danno. La decisione se concedere o meno la protezione assicurativa a organizzatori e/o eventi ubicati nel loro territorio spettava esclusivamente a loro¹⁹.

Il trattamento delle domande era di competenza del Cantone in cui si svolgeva l'evento (art. 14 cpv. 1 lett. a ordinanza COVID-19 eventi pubblici). Se quest'ultimo decideva di non sostenerlo, l'impresa organizzatrice poteva presentare una domanda al Cantone in cui aveva la sede propria o il proprio domicilio (lett. b).

Da quel momento era compito dei Cantoni disciplinare in atti normativi cantonali la procedura per la concessione dei contributi e provvedere alla trasparenza e alla parità di trattamento necessarie (art. 15 cpv. 1 ordinanza COVID-19 eventi pubblici). Anche i rimedi giuridici a disposizione degli organizzatori per impugnare una decisione rientravano nella sfera di competenza dei Cantoni, unitamente al coordinamento delle procedure per l'eventuale concessione di autorizzazioni di polizia sanitaria (n. 3.4) e per l'emanazione di decisioni ai sensi dell'ordinanza. I Cantoni decidevano in merito alle domande dopo un esame dei singoli casi (art. 15 cpv. 2 ordinanza COVID-19 eventi pubblici).

Entro dieci giorni lavorativi i Cantoni erano tenuti a registrare le assicurazioni concesse sulla piattaforma elettronica Pubrep (n. 3.5.1).

Decisione di prestazione in caso di danno

Una volta esaminata la documentazione inoltrata dall'organizzatore (ai sensi dell'art. 6 cpv. 2 ordinanza COVID-19 eventi pubblici), per ricevere un indennizzo in seguito ad annullamento, posticipazione o

¹⁹ Ordinanza COVID-19 eventi pubblici, rapporto esplicativo, art. 1 cpv. 1

svolgimento dell'evento in forma ridotta, il Cantone interessato doveva emettere di volta in volta una decisione sulla prestazione (n. 4.2).

Per assicurarsi la partecipazione della Confederazione, il Cantone doveva provvedere affinché le domande ricevute dagli organizzatori fossero conformi ai requisiti minimi dell'ordinanza COVID-19 eventi pubblici (sezione 2). Questi requisiti sono illustrati nella tabella 1 (n. 3.4).

3.5.3 Coinvolgimento delle associazioni di categoria

In una serie di conferenze telefoniche si sono pronunciati sui punti chiave dello scudo protettivo nove associazioni interessate, tra cui quattro associazioni sportive e cinque di categoria (n. 3.1). Inoltre, nell'ambito di una consultazione svoltasi dal 28 aprile al 10 maggio 2021 tali associazioni sono state invitate a esprimersi sul progetto di ordinanza. I loro pareri hanno fornito importanti indicazioni sullo schema quantitativo, sulla stima dei costi e sull'attuazione pragmatica dello strumento in questione.

3.6 Collaborazione con i Cantoni

3.6.1 Partecipazione facoltativa

I Cantoni erano liberi di sostenere un determinato organizzatore, ponendo il suo evento sotto lo scudo protettivo. Potevano anche escludere determinati tipi di eventi (p. es. quelli sportivi) o fissare un valore soglia più elevato per il numero di partecipanti rispetto a quanto previsto dall'ordinanza. Dovevano tuttavia trattare in modo uguale gli eventi paragonabili. I Cantoni potevano anche decidere di sostenere soltanto eventi previsti sul proprio territorio. L'articolo 2 capoverso 1 dell'ordinanza disciplinava i requisiti fondamentali per gli eventi che potevano beneficiare di una partecipazione finanziaria della Confederazione (v. tabella al n. 3.4).

3.6.2 Cantoni partecipanti

Hanno partecipato al programma dello scudo protettivo 22 Cantoni (AG, AI, BL, BS, BE, FR, GE, GL, GR, LU, NE, NW, OW, SG, SH, SO, SZ, TI, TG, VD, VS, ZH).

Di questi, 4 (AI, BE, NE, TI) hanno deciso di terminare la loro partecipazione il 30 aprile 2022 e di non prorogarla fino a fine 2022.

3.6.3 Cantoni non partecipanti

4 Cantoni (AR, JU, UR, ZG) hanno deciso di rinunciare completamente al programma.

3.7 Ripartizione dei costi in caso di prestazione di sostegno

In virtù dell'articolo 11 capoverso 3 della legge COVID-19, la Confederazione partecipava ai costi dello scudo protettivo nella stessa misura dei Cantoni. Secondo l'articolo 16 dell'ordinanza COVID-19 eventi pubblici, la Confederazione partecipava per il 50 per cento alle prestazioni di sostegno dei Cantoni secondo l'articolo 8 della stessa ordinanza. Per assicurarsi la partecipazione della Confederazione, i Cantoni dovevano soddisfare i requisiti minimi definiti nell'ordinanza (v. tabella 1, n. 3.4).

3.7.1 Comunicazione con i Cantoni

Per garantire un'esecuzione soddisfacente dello scudo protettivo e un coordinamento adeguato tra le autorità cantonali e federali, il settore Politica a favore delle PMI della SECO ha organizzato 13 conferenze telefoniche con i rappresentanti cantonali. La prima si è tenuta mercoledì 2 giugno 2021, l'ultima venerdì 27 gennaio 2023. Martedì 21 dicembre 2021 la SECO ha invitato i rappresentanti dei Cantoni a una conferenza telefonica straordinaria, perché le Camere federali avevano deciso di prolungare la durata dello strumento in questione e di adeguare di conseguenza l'articolo 11a della legge COVID-19 (n. 3.2).

Durante le conferenze sono stati discussi problemi attuativi concreti nonché questioni riguardanti l'interpretazione dell'ordinanza COVID-19 eventi pubblici (p. es. il rimborso dei biglietti in caso di annullamento di un evento a causa della pandemia o la soppressione dell'obbligo di disporre di un'autorizzazione

di polizia sanitaria). Le decisioni prese durante queste discussioni sono poi state inserite in un'apposita scheda di processo («*Ablauf Unterstellung von Publikumsanlässe unter den Schutzschirm*»). Le conferenze telefoniche hanno anche permesso alla SECO di sottolineare alcuni punti importanti dell'ordinanza COVID-19 eventi pubblici (p. es. il termine per la presentazione delle domande).

La tredicesima e ultima conferenza telefonica si è tenuta il 27 gennaio 2023, quando ormai l'ordinanza non era già più in vigore. In tale occasione la SECO ha potuto presentare i risultati del sondaggio svolto per e-mail il 9 gennaio precedente sui procedimenti pendenti presso le autorità giudiziarie cantonali (n. 6).

3.7.2 Informazione del pubblico

Nel portale per imprese EasyGov.Swiss²⁰, già esistente, la Direzione per la promozione della piazza economica della SECO aveva creato la pagina web covid19.easygov.swiss²¹, in cui venivano regolarmente pubblicate informazioni d'attualità sui vari strumenti connessi alla pandemia di COVID-19.

Su questo sono pubblicate informazioni su casi di rigore, crediti COVID-19, fideiussioni per start-up nonché sullo scudo protettivo per eventi pubblici. Queste ultime sono state riprese dalla piattaforma Pubrep (n. 3.5.1).

Sullo scudo protettivo sono state pubblicate le seguenti informazioni²²:

- tabella con l'elenco dei punti di contatto cantonali;
- numero e volume di assicurazioni cantonali concesse per Cantone;
- numero e volume di prestazioni di sostegno effettive;
- base giuridica;
- diversi: comunicati stampa, contatti delle principali associazioni di categoria.

4 Dati statistici sullo scudo protettivo

4.1.1 Assicurazioni e impegni per Cantone

Numero totale di eventi pubblici assicurati: 504

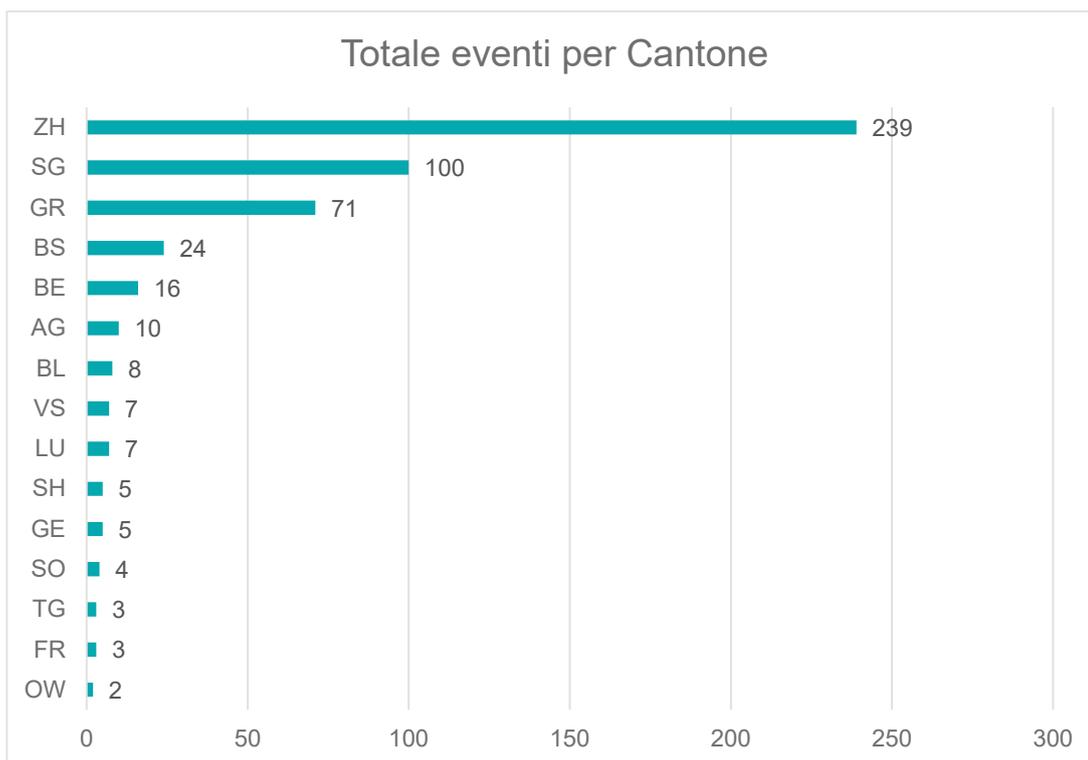
Hanno assicurato eventi 15 dei Cantoni partecipanti allo scudo: quasi la metà il Cantone di Zurigo (239), seguito dal Cantone di San Gallo (100) e dal Cantone dei Grigioni (71). Altri Cantoni, tra cui Ginevra (5), Sciaffusa (5), Soletta (4), Friburgo (3), Turgovia (3) e Obvaldo (2), hanno assicurato molti meno eventi.

²⁰ easygov

²¹ covid19.easygov.swiss (misure)

²² tutte le informazioni su: <https://covid19.easygov.swiss/protezione-per-eventi-pubblici-2/>

Figura 4: eventi assicurati per Cantone

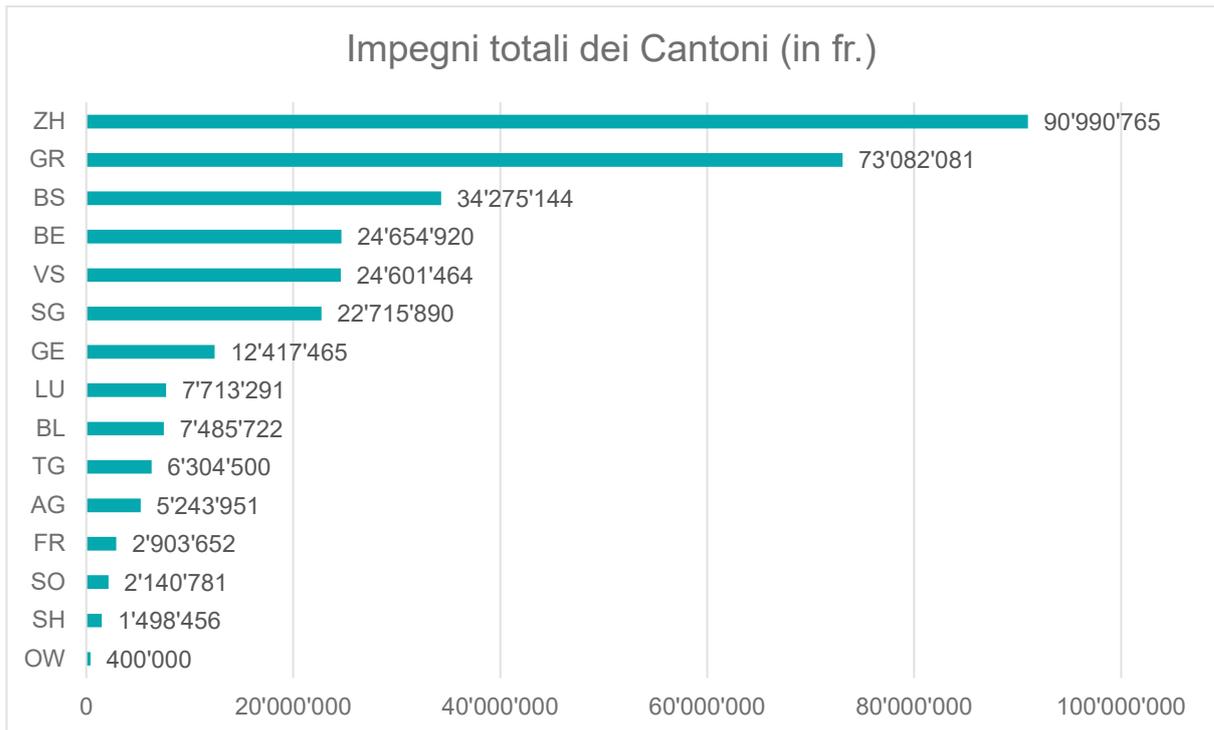


Fonte: covid19.easygov.swiss, raffigurazione propria

Impegni totali per oltre 316 milioni di franchi

Per i 504 eventi assicurati, i Cantoni hanno assunto impegni per un totale di circa 316 milioni di franchi, come illustra la figura 4. Dividendo questo importo per il numero totale di assicurazioni concesse si ottiene un impegno medio pari a circa 628 000 franchi per evento. Il Cantone che ha concesso più assicurazioni (239), ossia Zurigo, ha assunto impegni per un totale di 90,9 milioni di franchi, seguito dal Cantone dei Grigioni (73,1 mio. fr.). Diversi Cantoni hanno assunto impegni per un importo superiore a 20 milioni di franchi, tra cui Basilea Città (34,3 mio. fr.), Berna (24,7 mio. fr.), Vallese (24,6 mio. fr.) e San Gallo (22,7 mio. fr.). Il Cantone di Obvaldo ha assunto il minor volume di impegni (0,4 mio. fr.).

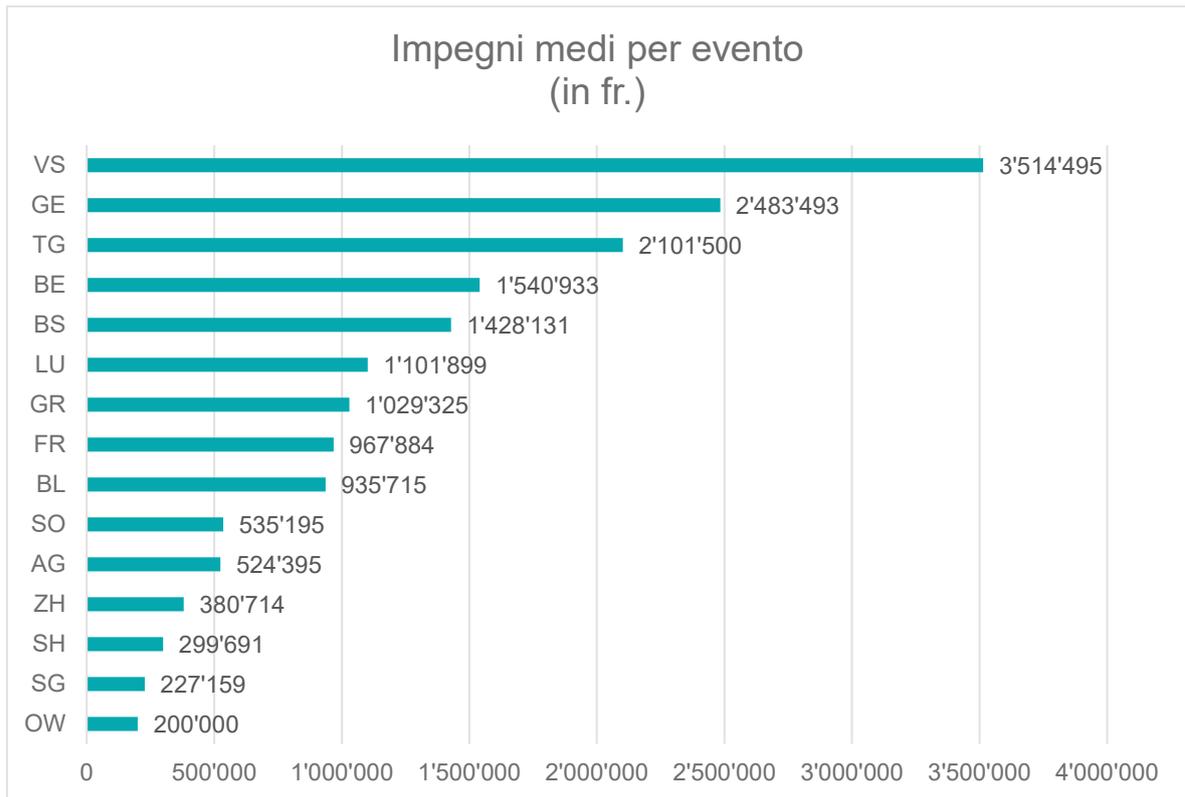
Figura 5: impegni totali per Cantone



Fonte: covid19.easygov.swiss, raffigurazione propria

Il Cantone del Vallese ha assicurato 7 eventi per un totale di 24,6 milioni di franchi (figura 4); ciò corrisponde a un impegno medio di 3,5 milioni di franchi per evento, cifra ben superiore all'impegno medio per evento a livello nazionale. Nei vari Cantoni l'impegno medio per evento è dunque variato di molto: dai 3,5 milioni di franchi del Cantone del Vallese ai 0,2 milioni di Obvaldo. In 7 Cantoni (VS, GE, TG, BE, BS, LU, GR) l'impegno medio per evento ha superato il milione di franchi, in 8 si è attestato al di sotto di questa soglia (FR, BL, SO, AG, ZH, SH, SG, OW).

Figura 6: impegni medi dei Cantoni



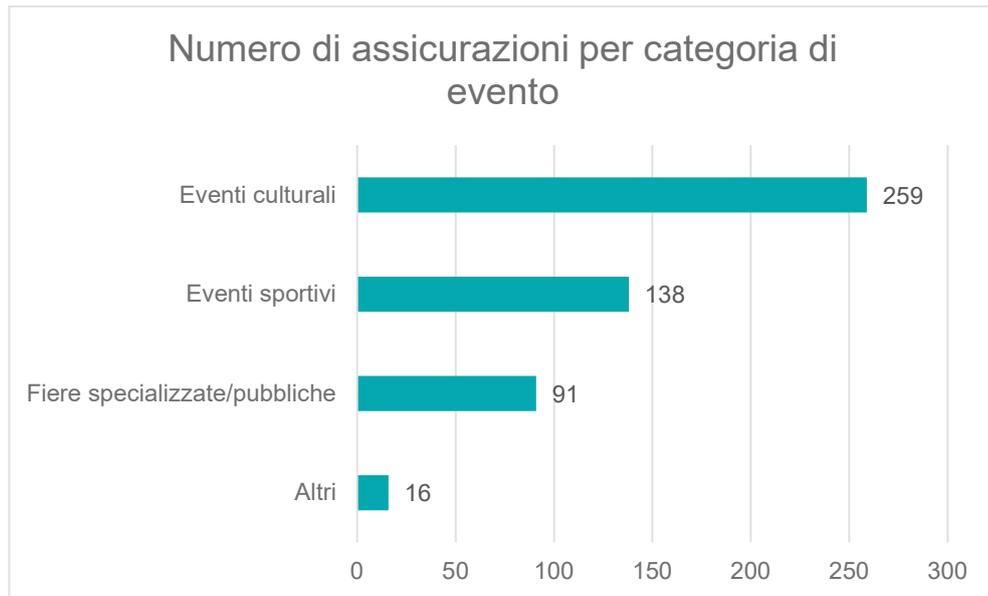
Fonte: covid19.easygov.swiss, raffigurazione propria

4.1.2 Assicurazioni per categoria di evento

L'ordinanza COVID-19 eventi pubblici accordava ai Cantoni un certo margine di manovra per quanto riguarda le categorie di eventi assicurabili (p. es. cultura, sport, fiere professionali). Secondo l'articolo 1 capoverso 2 dell'ordinanza, la Confederazione non partecipava ai costi di determinate categorie di eventi, tra cui eventi politici o religiosi o riunioni di organi di persone giuridiche.

In base ai dati dei Cantoni, più della metà delle 504 assicurazioni concesse riguardava eventi culturali (259, ossia il 51,4 %), seguiti dagli eventi sportivi (138, ossia il 27,4 %) e le fiere professionali o pubbliche (91, ossia il 18,0 %). I Cantoni partecipanti hanno assicurato anche altri eventi che non rientravano in tali categorie (16, ossia il 3,2 %).

Figura 7: assicurazioni per categoria di evento

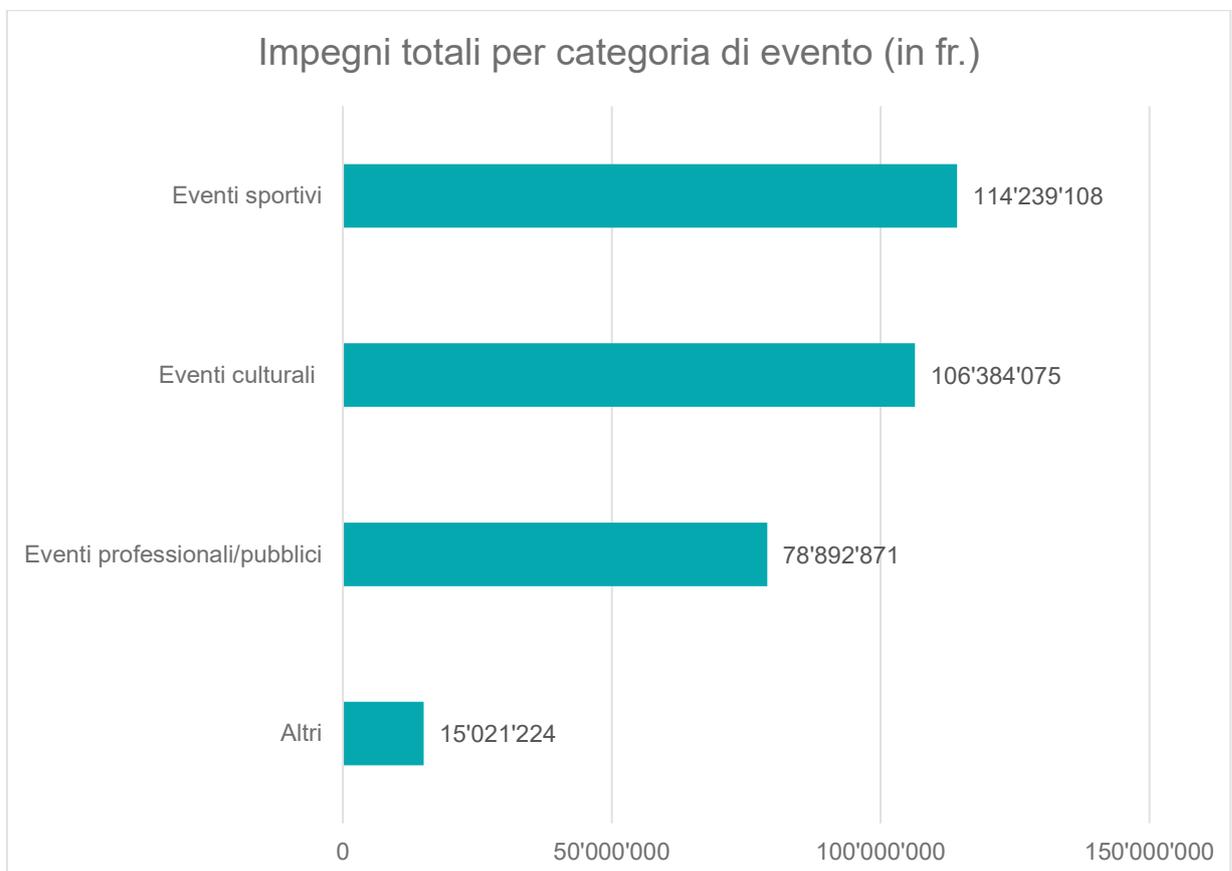


Fonte: piattaforma Pubrep, raffigurazione propria

4.1.3 Impegni per categoria di evento

I Cantoni hanno assunto impegni per oltre 114 milioni (ossia il 36,3 %) per eventi sportivi, per circa 106 milioni (ossia il 33,8 %) per eventi culturali e circa 78 milioni (ossia il 25,1 %) per fiere specializzate o pubbliche. I rimanenti 15 milioni (ossia il 4,8 %) figurano nella categoria «altri» eventi.

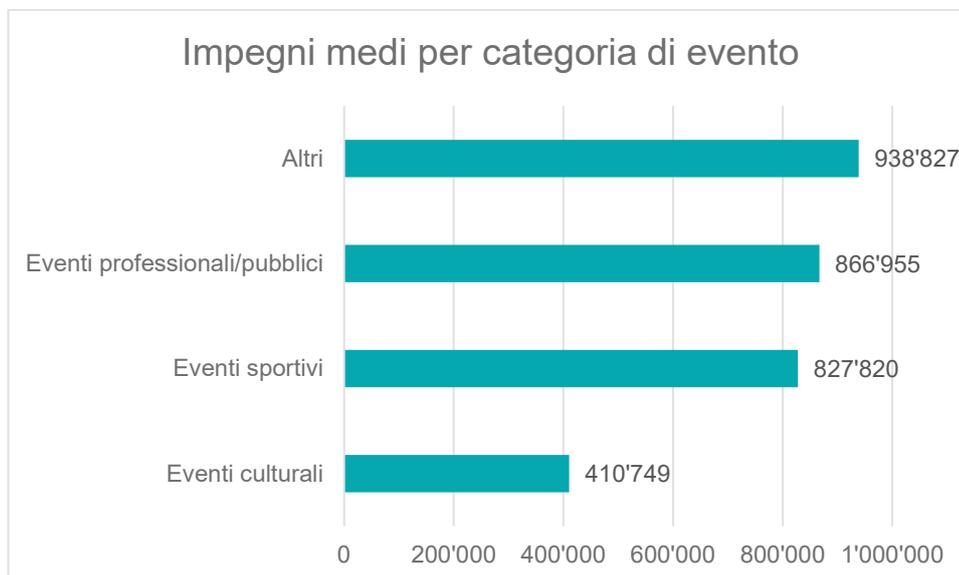
Figura 8: impegni per categoria di evento



Fonte: piattaforma Pubrep, raffigurazione propria

L'impegno medio più elevato ha riguardato la categoria «altri» eventi (938 827 fr.), seguito dalle fiere specializzate o pubbliche (866 955 fr.) e dagli eventi sportivi (827 820 fr.). L'impegno medio meno elevato è stato invece assunto nella categoria degli eventi culturali (410 749 fr.).

Figura 9: impegni medi per categoria di evento



Fonte: piattaforma Pubrep, raffigurazione propria

4.2 Numero e volume di prestazioni di sostegno effettive

L'articolo 2 capoverso 2 dell'ordinanza COVID-19 eventi pubblici prevedeva prestazioni di sostegno nei casi seguenti: annullamento o posticipazione di un evento a causa della pandemia di COVID-19 su ordine delle autorità a seguito di un'autorizzazione di polizia sanitaria (se era necessaria un'autorizzazione secondo il diritto del Cantone interessato) oppure nei casi in cui un evento fosse stato svolto in forma ridotta, sempre su ordine delle autorità e sempre a causa della pandemia.

I 7 casi in cui sono state versate prestazioni di sostegno hanno riguardato esclusivamente eventi annullati. Non sono invece state versate prestazioni per eventi posticipati o svolti in forma ridotta. Secondo il principio del finanziamento paritario, disposto dall'articolo 16 dell'ordinanza COVID-19 eventi pubblici, la Confederazione e i Cantoni hanno versato ciascuno circa 3,1 milioni a titolo di prestazioni di sostegno. Il maggior numero di eventi annullati (3) è stato registrato nel Cantone di Zurigo. La partecipazione di sostegno più elevata (3,1 mio. fr. in totale) è stata versata per un evento annullato nel Cantone dei Grigioni. La prestazione media più elevata per evento annullato è ammontata a circa 445 000 franchi. Sotto lo scudo protettivo sono stati sostenuti in tutto 3 eventi sportivi, 3 fiere specializzate o pubbliche e un evento culturale.

Dei 7 eventi annullati, 6 avrebbero dovuto svolgersi nell'inverno 2021/2022, 4 dei quali nel gennaio 2022. È stato annullato anche un evento previsto nel mese di settembre 2021.

Tabella 2: numero e volume di prestazioni di sostegno effettive

Numero e volume di prestazioni di sostegno effettive (in fr.)					
Cantone	N. casi	Categoria di eventi annullati	Prestazioni cantonali	Prestazioni federali	Totale
GR	1	Evento sportivo	1 652 898,60	1 652 898,60	3 305 797,20
LU	2	Fiera specializzata/pubblica	256 244,50	256 244,50	512 489,00
		Fiera specializzata/pubblica	209 277,50	209 277,50	418 555,00
TG	1	Evento culturale	727 256,50	727 256,50	1 454 513,00
ZH	3	Evento sportivo	144 125,65	144 125,65	288 251,30
		Fiera specializzata/pubblica	90 076,95	90 076,95	180 153,90
		Evento sportivo	33 502,65	33 502,65	67 005,30
Totale	7	-	3 113 382,35	3 113 382,35	6 226 764,70

Fonte: covid19.easygov.swiss, raffigurazione propria

5 Programma analogo in Austria

La Svizzera non è stata l'unico Paese a introdurre uno scudo protettivo per eventi pubblici. Anche l'Austria ne ha previsto uno nell'ambito delle sue misure anti-COVID-19. Il confronto effettuato nel presente rapporto si limita all'Austria, perché questo Paese ha introdotto uno strumento molto simile a quello svizzero e nel dibattito politico è stato spesso citato a titolo di modello.

Il Ministero austriaco per l'agricoltura, le regioni e il turismo ha emanato due direttive, una del 26 gennaio 2021 intitolata «Schutzschirm für Veranstaltung I» (scudo protettivo I) e un'altra, del 12 luglio 2021, intitolata «Schutzschirm für Veranstaltung II» (scudo protettivo II), entrambe fondate sulla legge federale sulle misure di sostegno speciali per le piccole e medie imprese (*Bundesgesetz über besondere Förderungen von kleinen und mittleren Unternehmen, KMU-Förderungsgesetz*). I costi dei due strumenti sono stati assunti dal Ministero²³.

Scopo e durata degli scudi protettivi I e II

Gli scudi protettivi austriaci perseguivano uno scopo molto simile a quello dello scudo svizzero, ossia permettere la pianificazione e lo svolgimento di eventi nonostante la pandemia e rafforzare la catena del valore a monte e a valle. Con i suoi due scudi protettivi l'Austria intendeva compensare gli svantaggi finanziari (saldo negativo risultante dalle uscite dopo deduzione delle entrate) dovuti alla riduzione (almeno del 30 %) o all'annullamento di un evento. L'obiettivo era promuovere l'organizzazione di eventi tra marzo 2021 e giugno 2023 e attenuare l'impatto della crisi sul settore degli eventi. Il ruolo svolto dagli scudi protettivi in Austria era dunque molto simile a quello dello strumento svizzero. Occorre rilevare,

²³ BMLRT 2021

tuttavia, che i periodi di validità degli scudi austriaci erano più lunghi rispetto a quello svizzero (da giugno 2021 al 31 dicembre 2022)²⁴.

Differenza tra gli scudi protettivi I e II

Lo scudo protettivo I prevedeva il rimborso di un importo pari al massimo al 90 per cento dei costi sovvenzionabili nel caso in cui un evento fosse stato annullato o ridotto (almeno del 30 %) a causa del COVID-19; il rimborso massimo era fissato a 2 milioni di euro (copertura) per evento. Lo scudo protettivo II prevedeva invece il rimborso di un importo di al massimo 10 milioni di euro (risarcimento) per evento con una copertura pari all'80 per cento. A differenza di quanto disposto per lo scudo protettivo I, per lo scudo protettivo II erano previste tasse di elaborazione pari all'1 per cento del risarcimento e un premio di garanzia compreso tra lo 0,25 e l'1 per cento all'anno (a seconda delle dimensioni dell'impresa organizzatrice)²⁵.

Lo scudo protettivo II austriaco era quindi diverso dallo scudo svizzero perché prevedeva appunto queste tasse di elaborazione.

Competenza della *Österreichische Hotel- und Tourismusbank GmbH* per le offerte di sostegno

Il mandato d'esecuzione degli scudi protettivi austriaci era stato conferito alla *Österreichische Hotel- und Tourismusbank GmbH* (OeHT), aspetto, questo, che li distingueva da quello svizzero. In Austria le imprese organizzatrici potevano presentare domanda alla OeHT, la quale decideva se sottoporre all'organizzatore dell'evento un'offerta di sostegno. In Svizzera, invece, erano i Cantoni a decidere se concedere la copertura assicurativa. Se accoglieva la domanda, la OeHT sottoponeva all'impresa un'offerta di sostegno. L'offerta, debitamente firmata, doveva essere restituita alla OeHT entro un determinato termine (4 settimane per lo scudo I e 14 giorni per lo scudo II), ma in ogni caso prima dell'inizio dell'evento, altrimenti l'offerta sarebbe scaduta. Inoltre, l'eventuale rifiuto doveva essere comunicato per iscritto con indicazione dei motivi²⁶.

Termine per la presentazione della domanda digitale

Le domande per lo scudo protettivo I potevano essere presentate dal 18 gennaio 2021 al 1° giugno 2022, quelle per lo scudo protettivo II dal 12 luglio 2021 al 30 aprile 2022²⁷. Gli eventi sotto lo scudo protettivo I dovevano essere previsti tra il 1° marzo 2021 e il 30 giugno 2023, quelli sotto lo scudo protettivo II tra il 12 luglio 2021 e il 30 giugno 2023. Non era possibile ottenere contemporaneamente un sostegno in virtù dello scudo protettivo I e II per lo stesso evento²⁸. Era però ammesso un passaggio da uno scudo all'altro (p. es. se i costi dell'evento coperto dallo scudo I superavano l'importo massimo di 2 mio.)²⁹.

Per beneficiare di uno scudo protettivo austriaco, i richiedenti dovevano soddisfare numerosi requisiti sia personali che materiali.

Requisiti personali

- Il beneficiario doveva essere l'organizzatore (colui che si assumeva il rischio economico dell'evento);
- L'organizzatore non doveva avere procedure per insolvenza pendenti a suo carico e al momento della domanda non dovevano sussistere le condizioni per l'apertura di una tale procedura;

²⁴ BMF

²⁵ LBG (2021)

²⁶ OEHT

²⁷ OEHT

²⁸ OEHT

²⁹ LBG (2021)

- Erano escluse le imprese in difficoltà prima del 31 dicembre 2019 (eccezione: PMI).

Requisiti materiali

- Pianificazione e svolgimento dell'evento in Austria;
- Disponibilità di un piano di realizzazione e finanziamento;
- Entrate totali previste di almeno 15 000 euro (in assenza di entrate, almeno 15 000 euro di uscite totali);
- Disponibilità di una bozza di piano di prevenzione per il COVID-19;
- Rispetto del limite massimo di partecipanti previsto dalla direttiva;
- Considerazione dell'andamento della pandemia;
- Obbligo di ridurre il danno.

Calcolo del sostegno

In caso di annullamento o svolgimento in forma ridotta di un evento a causa del COVID-19, veniva concesso un sostegno sotto forma di sovvenzione a fondo perso di al massimo il 90 per cento (corrispondente all'aliquota del 10 % prevista all'art. 8 cpv. 2 ordinanza COVID-19 eventi pubblici) sotto lo scudo protettivo I e di al massimo l'80 per cento sotto lo scudo protettivo II. In caso di annullamento, *«lo svantaggio finanziario da compensare viene calcolato attraverso la differenza tra i costi ammissibili non annullabili e gli eventuali anticipi da un lato, e il reddito generato nonostante l'annullamento, le eventuali prestazioni assicurative e le altre sovvenzioni, dall'altro»*³⁰. Questo metodo di calcolo dei costi non coperti è molto simile a quello previsto per lo scudo protettivo svizzero. Tuttavia, gli scudi austriaci non prevedevano una franchigia di 5000 franchi (art. 8 cpv. 2 ordinanza COVID-19 eventi pubblici). Sia in Austria che in Svizzera l'organizzatore era tenuto ad assumersi una parte delle perdite.

Costi sovvenzionabili e non sovvenzionabili

Per ottenere un indennizzo a compensazione dello svantaggio finanziario, dovevano essere adempiuti i seguenti presupposti:

- Disponibilità dell'offerta di sostegno accettata (contratto di sovvenzionamento);
- Rispetto di tutti gli oneri e di tutte le condizioni previste nell'offerta di sostegno;
- Attestazione dell'annullamento con indicazione dei motivi e corredata dei giustificativi;
- Riassunto delle fatture, completo di tutti i documenti e scontrini a comprova dello svantaggio finanziario;
- Se del caso, attestazione dello svantaggio finanziario redatta da un consulente fiscale, un revisore o un contabile³¹.

Occorre rilevare che nel caso degli scudi austriaci l'organizzatore che chiedeva una sovvenzione a fondo perso era tenuto a motivare e a giustificare l'annullamento dell'evento. A differenza di quanto previsto per lo scudo svizzero, non era però richiesto l'ordine di un'autorità.

Eventi assicurati, impegni, casi e prestazioni di sostegno

Al 10 maggio 2023, l'Austria aveva assicurato in totale 1355 eventi (in Svizzera: 504) per un importo totale di 424 milioni di euro (Svizzera: 316 mio. fr.). In totale erano stati versati indennizzi per 176 eventi (Svizzera: 7) e un totale di 11,4 milioni di euro (in Svizzera: 6,2 mio. fr.). La prestazione di sostegno media per caso è ammontata a 65 230 euro (in Svizzera, tra Confederazione e Cantoni: 890 000 fr.).

³⁰ BMF

³¹ BMF

La stragrande maggioranza degli eventi assicurati (1260) è stata coperta dallo scudo protettivo I, mentre lo scudo II è stato attivato soltanto per 95 eventi.

Tabella 3: eventi, impegni, casi e prestazioni di sostegno in Austria (in euro)

	Numero di eventi assicurati	Impegni totali	Numero di casi	Prestazioni di sostegno
Scudo I	1260	298 307 200	172	9 218 400
Scudo II	95	125 865 300	4	2 262 200
Totale	1355	424 172 500	176	11 480 600

Fonte: Österreichische Hotel- und Tourismusbank GmbH, raffigurazione propria della SECO, stato al 10 maggio 2023

6 Controversie legali

Il 9 gennaio 2023 la SECO ha condotto un sondaggio presso i Cantoni per sapere se vi fossero ancora casi pendenti dinanzi alle autorità giudiziarie. Se un'impresa organizzatrice avesse interposto ricorso contro il rifiuto del Cantone di concederle una prestazione di sostegno e l'autorità giudiziaria le avesse dato ragione, la sentenza avrebbe avuto un impatto sulle finanze della Confederazione. Il sondaggio è dunque servito a stimare meglio le conseguenze finanziarie definitive dello scudo protettivo.

Due casi pendenti nel Cantone di Zurigo

Nell'ambito del sondaggio, il Cantone di Zurigo ha riferito in merito a due casi pendenti dinanzi alle autorità giudiziarie. Nel frattempo entrambi i casi sono stati definitivamente liquidati senza costi per lo scudo protettivo.

7 Audit della Revisione interna della SECO

Come previsto dal programma di verifica 2022 elaborato in collaborazione con il Controllo federale delle finanze (CDF) e coordinato dalla direzione della SECO, la Revisione interna della SECO ha verificato l'attuazione e il monitoraggio delle misure federali di sostegno da parte della Direzione per la promozione della piazza economica.

Nel concreto, la Revisione interna della SECO ha effettuato un controllo tra giugno e settembre 2022 presso il settore Politica a favore delle PMI (DSKU) per verificare l'adeguatezza e l'efficacia del monitoraggio esercitato dalla SECO della misura «*Scudo protettivo per eventi pubblici*» nell'ambito dell'attuazione dell'ordinanza COVID-19 eventi pubblici. La verifica si è svolta conformemente ai principi fondamentali per la pratica professionale dell'Internal Auditing definiti dall'IIA Switzerland³².

La Revisione interna è giunta alla conclusione che il sistema di controllo applicato per le attività connesse allo scudo protettivo può essere considerato standardizzato. Ha inoltre confermato che il «*piano anti-abusi dello scudo protettivo per eventi pubblici*» soddisfa i requisiti della legge federale del 5 ottobre 1990³³ sugli aiuti finanziari e le indennità (legge sui sussidi, LSu) ed è adatto allo scopo della vigilanza secondo l'ordinanza COVID-19 eventi pubblici. La Revisione interna ha sottoposto la procedura di controllo descritta nel suddetto piano a una verifica dettagliata e ha confermato che è stata concepita e attuata in modo adeguato.

La Revisione interna ha rivolto tre raccomandazioni riguardanti l'attuazione della vigilanza sullo scudo protettivo al settore DSKU. La prima chiedeva di verificare che le imprese organizzatrici beneficiarie dello scudo protettivo non avessero distribuito dividendi o *tantièmes* o rimborsato apporti di capitale nell'anno in cui avevano ottenuto la prestazione. La seconda chiedeva di verificare che le imprese organizzatrici non avessero eventualmente beneficiato di altri sussidi federali o contributi della Confederazione ai sensi degli articoli 11 e 12b della legge COVID-19. In effetti, lo scudo protettivo era inteso come aiuto sussi-

³² Associazione svizzera di revisione interna

³³ RS 616.1

diario rispetto agli altri aiuti della Confederazione introdotti durante la pandemia di COVID-19. L'ultima raccomandazione chiedeva infine che le imprese organizzatrici beneficiarie fornissero la prova del rimborso dei biglietti d'ingresso, come previsto all'articolo 10 lettera b dell'ordinanza COVID-19 eventi pubblici. Per tutte e tre le raccomandazioni la SECO ha effettuato i dovuti accertamenti, contattando i Cantoni e gli uffici federali competenti, i quali le hanno successivamente fornito i giustificativi finanziari richiesti. La Revisione interna della SECO ha quindi confermato che le tre raccomandazioni sono state attuate correttamente.

8 Analisi dell'impatto dello scudo protettivo per eventi pubblici

8.1 Ripercussioni finanziarie per la Confederazione

A seguito di un annuncio ulteriore a complemento della prima aggiunta 2021, le Camere federali hanno approvato un credito d'impegno di 150 milioni di franchi per coprire il fabbisogno complessivo. Il credito è stato ripartito come segue: 90 milioni di franchi sul preventivo 2021 e 60 milioni sul preventivo 2022³⁴;

Le prestazioni di sostegno che effettivamente versate dalla Confederazione sotto lo scudo protettivo, pari a 3,1 milioni di franchi, sono dunque risultate di gran lunga inferiori all'importo del credito d'impegno di 150 milioni di franchi stanziato dalle Camere federali. Questo risultato è riconducibile soprattutto all'evoluzione positiva della pandemia e al contemporaneo allentamento delle misure di confinamento.

Per quanto riguarda il personale dell'Amministrazione federale, un collaboratore scientifico era stato incaricato di gestire e monitorare lo scudo protettivo da luglio 2021 a fine dicembre 2022.

8.2 Ripercussioni finanziarie per i Cantoni

I Cantoni hanno concesso prestazioni di sostegno per un totale di circa 3,1 milioni di franchi.

Si può presumere che i Cantoni partecipanti abbiano dovuto potenziare il loro effettivo del personale per provvedere all'esecuzione dello scudo protettivo e assumersi gli oneri finanziari corrispondenti.

8.3 Ripercussioni per la società e l'economia (impatto)

Stando a quanto riportato dagli addetti ai lavori, lo scudo protettivo ha avuto un impatto tangibile sulle attività del settore degli eventi, particolarmente toccato dalle misure di polizia sanitaria adottate dalle autorità cantonali e federali. Grazie alla sicurezza finanziaria garantita in caso di evoluzione negativa della pandemia di COVID-19, lo scudo protettivo ha avuto indirettamente un impatto positivo sulla pianificazione e sullo svolgimento di oltre 500 eventi pubblici in molte regioni del Paese.

Senza questo strumento alcuni di questi eventi non sarebbero presumibilmente stati programmati. In caso di annullamento, le imprese organizzatrici avrebbero subito notevoli perdite finanziarie, alcune delle quali avrebbero rischiato il fallimento, con conseguenze negative anche sulle imprese a valle (fornitori, montatori, tecnici del suono). Secondo i pareri pervenuti, la sicurezza offerta dallo scudo protettivo ha avuto un impatto positivo sulla salvaguardia a breve termine dei posti di lavoro nel settore degli eventi, e quindi indirettamente anche sui contributi versati alle assicurazioni sociali. Inoltre, lo scudo protettivo ha accelerato la ripresa dell'organizzazione di eventi dopo la pandemia di COVID-19.

9 Conclusioni

La diffusione del virus COVID-19 ha costretto le autorità ad adottare non soltanto misure di polizia sanitaria, ma anche misure mirate a sostegno dell'economia. Lo scudo protettivo era uno strumento inedito, sviluppato *ex novo* durante la pandemia. Lo scopo consisteva nel salvaguardare l'organizzazione di grandi eventi nonostante la crisi e nel ridurre i rischi assunti dalle imprese organizzatrici per la pianificazione di eventi.

³⁴ FF 2021 1093, pag. 5

Alle imprese del settore le assicurazioni concesse dai Cantoni hanno garantito maggiore sicurezza di pianificazione. Infatti, nonostante le incertezze legate alla pandemia, si sono potuti svolgere eventi in tutta la Svizzera.

Lo scudo protettivo ha ampiamente soddisfatto le esigenze del settore degli eventi, particolarmente colpito dalle conseguenze della pandemia.

In generale, grazie all'eccellente collaborazione tra autorità federali, Cantoni partecipanti e organizzatori di eventi, l'attuazione di questo strumento si è rivelata soddisfacente.

10 Bibliografia

- Bundesministerium Finanzen (BMF), Transparenzportal: Covid-19 – Schutzschirm für Veranstaltungen I. Austria. Il testo può essere scaricato dal sito <https://transparenzportal.gv.at/tdb/tp/leistung/1052380.html> (stato: 2 ottobre 2023)
- Bundesministerin für Landwirtschaft (BMLRT 2021), Regionen und Tourismus für einen Schutzschirm für Veranstaltungen I, direttiva del 26 gennaio 2021. Austria Il testo può essere scaricato dal sito https://www.bundeselternverband.at/attachments/article/337/Richtlinie%20BMLRT_Schutzschirm_fuer_Veranstaltungen_I-2021-03-31.pdf (stato: 28 settembre 2023)
- Consiglio federale (2021): Comunicato stampa: Coronavirus: il Consiglio federale lancia la strategia di transizione per la politica economica Il testo può essere scaricato dal sito <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-84032.html>. (stato: 11 dicembre 2023)
- Consiglio federale (2020): Comunicato stampa: Coronavirus: le grandi manifestazioni nuovamente possibili da ottobre a severe condizioni e previa autorizzazione Il testo può essere scaricato dal sito <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-80054.html>. (stato: 11 dicembre 2023)
- covid19.easygov.swiss (misure): Misure federali per l'economia Il testo può essere scaricato dal sito <https://covid19.easygov.swiss/it/misure-federali/>. (stato: 28 settembre 2023)
- easygov: Lo sportello online per le imprese. Il testo può essere scaricato dal sito [EasyGov.swiss - Lo sportello online per le imprese](https://www.easygov.swiss/it/sportello-online-per-le-imprese/). (stato: 28 settembre 2023)
- AFF (2022): Covid-19: effetti sulle finanze federali. Il testo può essere scaricato dal sito <https://www.efv.admin.ch/efv/it/home/aktuell/a/covid19.html> (stato: 28 novembre 2023)
- LBG (2021), Steuer-News: Corona-Schutzschirm I und II für Veranstaltungen. Austria Il testo può essere scaricato dal sito https://www.lbg.at/servicecenter/lbg_steuertipps_praxis/corona_schutzschirm_i_und_ii_f%C3%BCr_veranstaltungen_zus%C3%A4tzliches_moddell_mit_erh%C3%B6hter haftungssumme_bis_10_millionen_euro_planungssicherheit_f%C3%BCr_veranstaltungen_bis_ende_2022/index_ger.html (stato: 2 ottobre 2023)
- OEHT, Schutzschirm für Veranstaltungen. Austria Il testo può essere scaricato dal sito <https://www.oeht.at/produkte/schutzschirm-fuer-veranstaltungen> (stato: 2 ottobre 2023)