



Pandemia di COVID-19: acquisto di mascherine di protezione

Rapporto della Commissione della gestione del Consiglio nazionale

del 18 febbraio 2022

L'essenziale in breve

Il 18 maggio 2020 le Commissioni della gestione delle Camere federali (CdG) hanno deciso di esaminare le misure prese dal Consiglio federale e dall'Amministrazione federale per far fronte alla pandemia di COVID-19. Dopo una prima serie di accertamenti condotti nel 2020 in merito all'acquisto di materiale di protezione, la Commissione della gestione del Consiglio nazionale (CdG-N) ha voluto orientare le sue indagini sull'acquisto di mascherine di protezione durante la prima fase della pandemia (gennaio–giugno 2020). È subito emerso che la CdG-N non era in grado di determinare se i prezzi pagati per acquistare le mascherine erano in linea con il mercato; al riguardo sono del resto tuttora in corso due procedimenti penali. La Commissione si è pertanto successivamente concentrata sulle questioni relative all'attribuzione del mandato di acquisto alla Farmacia dell'esercito, allo svolgimento del processo di acquisto e al controllo della qualità delle mascherine.

Per la CdG-N è importante sottolineare che le persone responsabili in seno al Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport (DDPS) e in particolare alla Farmacia dell'esercito hanno dovuto operare in condizioni difficili e sotto una pressione notevole e hanno pertanto dato prova di un grande impegno. È comprensibile che in queste condizioni possano verificarsi degli errori. È altrettanto chiaro che la decisione di conferire un mandato alla Farmacia dell'esercito è stata presa in seguito alla constatazione di un certo numero di carenze nel campo della prevenzione delle pandemie, di cui né la Farmacia dell'esercito né il DDPS sono responsabili. La CdG-N ritiene tuttavia che ciò non possa in alcun modo giustificare il fatto che, ad oggi, i problemi e le mancanze riscontrati nell'ambito dell'acquisto di mascherine da parte del DDPS non siano ancora stati esaminati in modo esaustivo e con la dovuta trasparenza.

Mancata trasparenza

La CdG-N constata che la trasparenza in merito all'acquisto di mascherine da parte della Farmacia dell'esercito continua a essere insufficiente. Dall'estate del 2020 i media e la politica non hanno risparmiato le accuse nei confronti del processo di acquisto, del costo delle mascherine e della loro qualità, accuse a cui il DDPS non ha risposto in modo sufficientemente chiaro. A tal proposito va in particolare segnalato un rapporto stilato dalla Revisione interna DDPS. Benché il suo obiettivo fosse quello di creare trasparenza, esso contiene diverse constatazioni e conclusioni che, secondo la Commissione, non sono sufficientemente documentate e comprensibili.

Per la CdG-N non è inoltre stato facile ottenere informazioni chiare sui processi e le procedure relativi all'acquisto di mascherine. Solo quando, dopo una serie di prime audizioni, la sottocommissione competente ha esplicitamente convocato i collaboratori responsabili degli acquisti in seno alla Farmacia dell'esercito per un'audizione, è stato possibile ottenere le necessarie informazioni riguardo ai processi e alle sfide di allora. In quell'occasione il DDPS ha per la prima volta ammesso davanti alla Commissione che per il controllo della qualità delle mascherine erano state impiegate risorse insufficienti e che quindi non era stato possibile denunciarne i difetti.

La CdG-N confida nel fatto che le indagini penali in corso potranno chiarire altre questioni ancora in sospeso, in particolare per quanto riguarda l'adeguatezza dei prezzi. Invita altresì il DDPS a trarre gli opportuni insegnamenti per il futuro.

Mandato attribuito alla Farmacia dell'esercito

La CdG-N fatica a comprendere le ragioni che hanno portato il Consiglio federale e il DDPS a non interrogarsi previamente sulla disponibilità all'interno della Farmacia dell'esercito di risorse adeguate, viste la particolare entità e la natura in parte nuova dei compiti affidatili, e a non fornire direttamente a quest'ultima risorse supplementari. La Commissione ritiene inoltre che alcune mancanze riguardanti l'acquisto di mascherine siano direttamente riconducibili all'insufficienza delle risorse a disposizione. Si pensi in particolar modo alla frammentarietà dei controlli qualitativi (vedi sotto).

Secondo la CdG-N, in prospettiva del futuro occorrerà chiedersi in che modo la Svizzera potrà affrontare meglio una situazione analoga e quali provvedimenti occorre adottare per evitare nel limite del possibile gli «acquisti di emergenza».

Controlli della qualità

Come riconosciuto dallo stesso DDPS nel corso delle indagini, nella prima fase della pandemia il controllo della qualità delle mascherine acquistate è stato negligente. Di conseguenza, si è persa l'opportunità di segnalarne i difetti e, eventualmente, rescindere i contratti. La CdG-N considera l'insufficienza dei controlli senz'altro problematica, ma in una certa misura anche comprensibile, considerate le risorse limitate di cui disponeva all'inizio la Farmacia dell'esercito. La CdG-N non si capacita tuttavia del fatto che successivamente, durante l'estate e l'autunno 2020, mesi in cui la situazione pandemica si era distesa, non si sia provveduto a ripristinare i controlli della merce fornita.

A rendere ancora più difficile il controllo della qualità è stata l'inesistenza in Svizzera di un laboratorio accreditato per i test sulle mascherine chirurgiche. Poiché le mascherine di protezione rappresentano un materiale importante per qualsiasi emergenza pandemica, la CdG-N raccomanda al Consiglio federale di esaminare l'opportunità di dotare la Svizzera di un servizio accreditato per il controllo della qualità delle mascherine chirurgiche di protezione, nonché la fattibilità economica di una tale soluzione.

Conclusioni

La CdG-N ha identificato tre aspetti che considera ancora più gravi delle lacune relative all'acquisto di mascherine imputabili alla Farmacia dell'esercito. In primo luogo, la Svizzera non era sufficientemente preparata per affrontare una pandemia. In secondo luogo, nel conferire il mandato alla Farmacia dell'esercito, il Consiglio federale e il DDPS hanno mancato di fornirle le necessarie risorse supplementari. In terzo luogo, il DDPS e la Farmacia dell'esercito non sono tuttora riusciti a garantire una trasparenza sufficiente per quanto riguarda l'acquisto di mascherine e a fare chiarezza sulle accuse e gli interrogativi che circolano da tempo.

Le lacune riscontrate nella preparazione alla pandemia sono state riconosciute dal Consiglio federale e diversi accertamenti sono attualmente in corso. La CdG-N spera

che, dal canto suo, il DDPS stia valutando in modo approfondito il ruolo e i compiti che la Farmacia dell'esercito dovrà assumere in futuro. A tempo debito la Commissione chiederà di essere informata su questi lavori e sui relativi risultati.

Per quanto concerne l'aspetto dell'insufficiente trasparenza, la CdG-N ritiene che i procedimenti legali in corso permetteranno di migliorare la situazione. D'altra parte si aspetta che il DDPS saprà trarre insegnamento dall'analisi condotta e che in futuro sarà in grado di comunicare in modo più trasparente.

Rapporto

1 Introduzione

Il 18 maggio 2020 le Commissioni della gestione delle Camere federali (CdG) hanno deciso di esaminare le misure prese dal Consiglio federale e dall'Amministrazione federale per far fronte alla pandemia di COVID-19. In considerazione delle circostanze particolari, della dinamica e dell'ampiezza tematica, le CdG hanno deciso di delegare la definizione dei punti focali e lo svolgimento dell'indagine alle loro sottocommissioni.

In questo contesto la sottocommissione DFAE/DDPS della Commissione della gestione del Consiglio nazionale (CdG-N) si è interessata all'acquisto di materiale di protezione da parte della Farmacia dell'esercito nonché al ruolo e ai compiti di quest'ultima durante la pandemia. Dopo una prima serie di accertamenti condotti nel 2020, alla fine dello stesso anno la sottocommissione ha deciso di orientare le sue indagini sull'acquisto di mascherine di protezione durante la prima fase della pandemia (gennaio–giugno 2020)¹. Gli accertamenti successivamente condotti dalla CdG-N si sono concentrati sulle tematiche seguenti: attribuzione del mandato di acquisto alla Farmacia dell'esercito, svolgimento concreto del processo di acquisto e controllo della qualità delle mascherine (cfr. n. 3.1 e 4.1).

Per la sottocommissione non è stato facile ottenere le informazioni di cui aveva bisogno: in diverse occasioni ha ricevuto informazioni incomplete dal Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport (DDPS) e spesso ha dovuto reiterare le sue richieste². Le conclusioni tratte in merito dall'alta vigilanza parlamentare figurano nei capitoli consacrati alla trasparenza in materia di acquisti da parte del DDPS (cfr. n. 3.2 e 4.2).

Dagli accertamenti effettuati è emerso che la CdG-N non è in grado di determinare se i prezzi pagati dalla Farmacia dell'esercito per talune partite di mascherine erano in linea con il mercato. Per chiarire la questione la sottocommissione competente avrebbe infatti dovuto esaminare (sul posto) le offerte ricevute, molto numerose e disparate. Tale verifica avrebbe oltrepassato il quadro degli accertamenti, soprattutto perché sarebbe stato necessario controllare anche le certificazioni e la qualità delle mascherine. In ogni caso sono in corso due procedimenti penali al riguardo. Da un lato, il ministero pubblico del Cantone di Zurigo sta accertando la realizzazione degli elementi costitutivi del reato d'usura da parte della ditta Emix Trading AG. Dall'altro, a seguito di alcune denunce, il Ministero pubblico della Confederazione ha avviato un'inchiesta penale contro ignoti e contro due collaboratori del DDPS. Nell'ambito di questo procedimento sono state formulate le seguenti accuse: favoreggiamento, abuso di autorità, infedeltà nella gestione pubblica, istigazione all'infedeltà nella gestione

¹ Rapporto annuale 2020 delle Commissioni della gestione e della Delegazione delle Commissioni della gestione delle Camere federali del 26.1.2021 (FF 2021 570, n. 4.6.1).

² A causa delle risposte tardive e parzialmente incomplete del DDPS e della frequenza delle sedute della CdG-N, la pubblicazione del presente rapporto ha subito un notevole ritardo.

pubblica, falsità in atti formati da pubblici ufficiali o funzionari nonché corruzione attiva e passiva.

Nel quadro dei suoi accertamenti, la sottocommissione ha chiesto ripetutamente informazioni scritte al DDPS e ascoltato le persone competenti a vari livelli, dai collaboratori incaricati degli acquisti in seno alla Farmacia dell'esercito al coordinatore degli acquisti, fino al capo del DDPS. La sottocommissione ha inoltre analizzato le decisioni e i relativi rapporti dell'esercito, del DDPS e del Consiglio federale (in particolare le pertinenti decisioni del Consiglio federale, il rapporto del DDPS sugli acquisti di materiale medico importante³ e il rapporto della Revisione interna DDPS concernente l'acquisto di mascherine di protezione⁴).

Il presente rapporto espone il quadro giuridico e le principali norme applicabili all'acquisto di mascherine durante la prima fase della pandemia (n. 2), descrive in seguito lo svolgimento del processo di acquisto delle mascherine da parte della Farmacia dell'esercito nonché le misure prese dal DDPS per garantirne la trasparenza (n. 3). Illustra poi la valutazione della CdG-N sul processo di acquisto e sulle misure in materia di trasparenza (n. 4). Infine sono presentate le principali conclusioni della Commissione (n. 5).

2 Quadro giuridico e norme applicabili all'acquisto di mascherine

2.1 Quadro giuridico

La legge sulle epidemie⁵ e la legge sull'approvvigionamento del Paese⁶ non contengono alcuna disposizione esplicita concernente l'acquisto e lo stoccaggio di materiale di protezione e in particolare di mascherine di protezione. La legge sulle epidemie prevede tuttavia che la Confederazione e i Cantoni prendano provvedimenti preparatori al fine di prevenire eventuali pandemie (art. 8). Tali provvedimenti consistono in particolare nell'elaborazione di piani d'intervento e di urgenza come il Piano svizzero per pandemia influenzale 2018⁷.

Questo documento prevede che le scorte di mascherine di protezione siano costituite secondo il principio della ripartizione degli oneri tra le istituzioni del sistema sanitario, i Cantoni, la Confederazione e la popolazione. In pratica, ciò significa che la scorta obbligatoria di mascherine FFP2/3 è relativamente piccola (190 000 pezzi), mentre

³ Rapporto del DDPS del 3.12.2020 sugli acquisti di materiale medico importante (disponibile in tedesco e francese) (*di seguito*: rapporto del DDPS sugli acquisti).

⁴ Rapporto della Revisione interna DDPS del 24.3.2021: Rapporto di verifica concernente l'acquisto di mascherine di protezione (Accertamento A 2021-11) [disponibile in tedesco] [*di seguito*: rapporto della Revisione interna DDPS].

⁵ Legge federale del 28.9.2012 sulla lotta contro le malattie trasmissibili dell'essere umano (LEp; RS 818.101).

⁶ Legge federale del 17.6.2016 sull'approvvigionamento economico del Paese (LAP; RS 531).

⁷ Piano svizzero per pandemia influenzale, Ufficio federale della sanità pubblica (UFSP), 5° edizione, 2018.

per le mascherine igieniche non vi è un obbligo analogo⁸. La scorta di mascherine igieniche necessaria durante una pandemia di 12 settimane è stata calcolata e sono state formulate raccomandazioni per le diverse istituzioni del sistema sanitario (ospedali, case anziani e istituti di cura, studi medici, farmacie, servizi di assistenza e cura a domicilio ecc.) nonché per la popolazione. La responsabilità per l'attuazione delle raccomandazioni è lasciata a ogni istituzione.

L'articolo 7 della legge sulle epidemie stabilisce che se una situazione straordinaria lo richiede, il Consiglio federale può ordinare i provvedimenti necessari. Sulla base di questo articolo il Consiglio federale ha emesso una serie di ordinanze per far fronte alla pandemia di COVID-19, in particolare l'ordinanza 2 del 13 marzo 2020 sui provvedimenti per combattere il coronavirus⁹. Nella sua modifica del 3 aprile 2020 (entrata in vigore il 4 aprile 2020), il Consiglio federale ha aggiunto l'articolo 4f concernente l'acquisto di materiale medico importante. Questo articolo stabilisce che per sostenere l'approvvigionamento dei Cantoni e delle loro strutture sanitarie, di organizzazioni di utilità pubblica e di terzi può essere acquistato materiale medico importante se gli usuali canali di acquisto non permettono di coprire il fabbisogno (cpv. 1). La Farmacia dell'esercito è competente per l'acquisto di dispositivi medici e dispositivi di protezione su incarico dell'Ufficio federale della sanità pubblica (UFSP) (cpv. 3)¹⁰.

La base giuridica formale per gli acquisti della Confederazione e della Farmacia dell'esercito è stata quindi creata soltanto a inizio aprile 2020. Il Consiglio federale e l'UFSP avevano tuttavia incaricato la Farmacia dell'esercito dell'acquisto di dispositivi medici e di protezione già prima di tale data. I mandati corrispondenti sono illustrati al numero 2.2.

⁸ *Ibid.*, n. 10.1.3

⁹ Ordinanza 2 del 13.3.2020 sui provvedimenti per combattere il coronavirus (COVID-19) [Ordinanza 2 COVID-19; RU 2020 773].

¹⁰ Per quanto concerne l'acquisto di medicinali, l'autorità competente è l'UFSP, in accordo con il settore Agenti terapeutici dell'organizzazione dell'approvvigionamento economico del Paese.

2.2 Mandati attribuiti alla Farmacia dell'esercito e norme applicabili¹¹

Come sottolineato anche dal rapporto del DDPS sugli acquisti, all'inizio della pandemia di COVID-19 è stato subito evidente che la Svizzera non disponeva delle scorte di materiale e mascherine di protezione previste dal Piano pandemico. Già a fine febbraio 2020 l'incaricato del Consiglio federale per il Servizio sanitario coordinato (SSC)¹², che assume anche la funzione di medico in capo dell'esercito, aveva avvertito il Consiglio federale del rischio di penuria di materiale di protezione e in particolare di mascherine.

Sebbene il Piano pandemico svizzero raccomandi alle istituzioni del sistema sanitario di costituire riserve di mascherine e altri dispositivi di protezione per un periodo di pandemia di almeno 12 settimane, già nel marzo 2020 alcuni Cantoni avevano comunicato che le loro scorte di mascherine coprivano a malapena il fabbisogno. A livello nazionale, la Farmacia dell'esercito e l'Ufficio federale della protezione della popolazione disponevano di riserve per circa quattro settimane.

2.2.1 Mandati del 12 e del 18 marzo 2020

Il 12 marzo 2020 il segretario generale del Dipartimento federale dell'interno (DFI) e il direttore dell'UFSP hanno dato mandato all'incaricato del Consiglio federale per il SSC di avviare una procedura per l'acquisto di materiale di protezione e in particolare di mascherine. Quest'ultimo ha dichiarato di essere stato incaricato di acquistare tre milioni di mascherine igieniche e altrettante mascherine FFP2 sulla base di un prezzo

¹¹ Nell'ambito della consultazione, il DDPS ha ricordato che conformemente all'art. 21 della legge sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (LOGA, RS 172.010) le deliberazioni del Consiglio federale come pure la procedura di corapporto non sono pubbliche. Secondo il DDPS ne consegue che le dichiarazioni relative alle deliberazioni del Consiglio federale e a eventuali corapporti devono essere considerate informazioni confidenziali e non possono essere pubblicate. A tale riguardo la CdG-N osserva che secondo il commentario alla LOGA (Thomas Sägger, 2007) «non pubblico» non è da intendersi nel senso di «segreto» o «confidenziale». Il commentario precisa inoltre che il senso e lo scopo della non pubblicità è di permettere al Consiglio federale di determinarsi liberamente e raggiungere un consenso.

La Commissione ritiene quindi che la suddetta disposizione della LOGA non vieta in generale di esaminare in un secondo tempo le decisioni del Consiglio federale. Per poter valutare la gestione del Consiglio federale, le CdG hanno accesso alla relativa documentazione. Nel fare uso di questi documenti procedono con cautela e vi fanno riferimento soltanto nella misura in cui ciò è necessario per adempiere al loro mandato legale e per fondare le loro considerazioni. Se un dipartimento considera che determinate informazioni non vanno comunque rese pubbliche, esso dovrà di volta in volta dimostrare che un interesse preponderante si oppone alla pubblicazione di una data informazione. Un rimando generale all'art. 21 LOGA, come quello proposto dal DDPS, non è sufficiente.

¹² I compiti e l'organizzazione del SSC sono disciplinati nell'ordinanza del 27.4.2005 sul servizio sanitario coordinato (OSSC, RS 501.31).

indicativo¹³ di 2 franchi all'unità per le mascherine igieniche e di 10 franchi all'unità per le mascherine FFP2.

Il 18 marzo 2020, sulla base della lista dell'UFSP del 16 marzo 2020 relativa al fabbisogno di dispositivi medici per un approvvigionamento di 60 giorni, la Farmacia dell'esercito è stata incaricata di un nuovo mandato concernente l'acquisto di ulteriori 75 milioni di mascherine igieniche sulla base di un prezzo indicativo di 1,50 franchi all'unità. Secondo le persone ascoltate, questo nuovo mandato ha permesso di anticipare l'attuazione della decisione del Consiglio federale del 20 marzo (cfr. n. 2.2.2).

2.2.2 Decisioni del Consiglio federale del 20 marzo 2020

Il 20 marzo 2020 il Consiglio federale ha deciso un pacchetto di misure per mitigare gli effetti della diffusione del coronavirus sull'economia e la società.

Nella sua proposta del 17 marzo 2020¹⁴, il DFI ha indicato che l'UFSP e un gruppo di lavoro dello Stato maggiore federale Protezione della popolazione avevano valutato ed elencato il fabbisogno di materiale di protezione. Ha aggiunto che gli organi competenti – il SSC e l'Ufficio federale per l'approvvigionamento economico del Paese (UFAE) – si sarebbero basati su questa lista per acquisire il materiale necessario e che quello disponibile avrebbe dovuto essere comprato quanto prima. Il DFI ha sottolineato inoltre che il SSC avrebbe esaminato la possibilità di produrre in Svizzera il materiale non più reperibile sul mercato internazionale.

La proposta non contiene informazioni o considerazioni riguardo alle risorse (di personale) necessarie. Non è nemmeno specificato che la Farmacia dell'esercito avrebbe avuto un ruolo essenziale nel processo di acquisto.

Nella sua proposta del 19 marzo 2020, il Dipartimento federale delle finanze (DFF) ha riassunto le differenti misure di compensazione e spiegato gli effetti che queste misure avrebbero avuto sulle finanze della Confederazione. Ha indicato che per lottare contro la pandemia di COVID-19 la Farmacia dell'esercito avrebbe dovuto acquistare urgentemente del materiale medico, segnatamente mascherine, camici chirurgici, respiratori e defibrillatori. Il costo di questi acquisti è stimato a 350 milioni di franchi (questo importo includeva una tranche di 50 mio. di fr. per l'acquisto dei vaccini che all'epoca non esistevano ancora). La competenza della Farmacia dell'esercito per l'acquisto di materiale di protezione vi è menzionata chiaramente per la prima volta. A parte questo, la proposta non contiene alcuna informazione o considerazione riguardo alle risorse (di personale) necessarie.

Il DDPS non ha presentato nessun corapporto riguardo alle proposte del DFI e del DFF.

¹³ Il prezzo indicativo non è da intendersi come prezzo d'acquisto massimo, ma come base per il calcolo dei crediti necessari. È stato stabilito sulla base del quartile superiore dei prezzi di mercato di allora. I collaboratori incaricati degli acquisti erano comunque tenuti a non superare questo prezzo indicativo.

¹⁴ Decisione del Consiglio federale del 20.3.2020 concernente provvedimenti supplementari per lottare contro il coronavirus (COVID-19) presa sulla base della proposta del DFI del 17.3.2020 (modificata il 19.3.2020).

In una nota informativa del 31 marzo 2020 concernente il servizio di sostegno dell'esercito alle autorità civili, il DDPS si è espresso più volte riguardo al ruolo della Farmacia dell'esercito. In particolare, ha sottolineato che in quanto autorità incaricata degli acquisti della Confederazione, la Farmacia dell'esercito acquista, su mandato dell'UFSP, la maggior parte del materiale medico richiesto in tutta la Svizzera dal sistema sanitario civile. Ha illustrato inoltre che, tenuto conto del fatto che a causa della difficile situazione sul mercato mondiale questi materiali sono oggetto di aspra concorrenza, il servizio incaricato degli acquisti in seno alla Farmacia dell'esercito è stato rafforzato da collaboratori di altre sezioni del dipartimento ed è stato nominato un coordinatore degli acquisti (cfr. n. 3.1.1).

2.2.3 Decisione del Consiglio federale del 3 aprile 2020

In seguito alla proposta del DFI del 2 aprile 2020, il 3 aprile 2020 il Consiglio federale ha deciso di modificare l'ordinanza 2 del 13 marzo 2020 sui provvedimenti per combattere il coronavirus (COVID-19)¹⁵. Questa modifica ha introdotto una serie di nuove disposizioni concernenti l'acquisto di materiale di protezione. Viene in particolare integrato l'obbligo di notificare le scorte (art. 4e) affinché risulti possibile determinare la disponibilità di materiale e acquistare il materiale mancante sulla base di questo inventario. Il nuovo articolo 4f stabilisce che per sostenere l'approvvigionamento dei Cantoni e delle loro strutture sanitarie, di organizzazioni di utilità pubblica (p. es. la Croce Rossa svizzera) e di terzi (p. es. laboratori, farmacie) può essere acquistato materiale medico importante se gli usuali canali di acquisto non permettono di coprire il fabbisogno.

La proposta del DFI sottolinea che la Farmacia dell'esercito è competente per l'acquisto di tale materiale. Pertanto, nella sua decisione del 3 aprile 2020 il Consiglio federale incarica il DFI rispettivamente l'UFSP di organizzare gli acquisti d'intesa con il DDPS rispettivamente il SSC. Il DDPS non ha presentato nessun corapporto in merito.

2.2.4 Decisione del Consiglio federale dell'8 aprile 2020

L'8 aprile 2020, in seguito alla proposta del DDPS del 7 aprile 2020, il Consiglio federale ha deciso, nell'ambito di un annuncio ulteriore concernente la prima aggiunta al preventivo 2020, di stanziare 2,1 miliardi di franchi per l'acquisto urgente di materiale medico (di cui 700 mio. di fr. chiesti come anticipo). Poco più della metà di questa cifra era destinata all'acquisto di mascherine di protezione¹⁶.

¹⁵ Ordinanza 2 del 13.3.2020 sui provvedimenti per combattere il coronavirus (COVID-19) [ordinanza 2 COVID-19; RU 2020 1155].

¹⁶ Il mandato dell'UFSP del 4.4.2020 prevedeva circa 470 mio. di fr. per l'acquisto di mascherine igieniche per il sistema sanitario e il personale di cura, 495 mio. di fr. per l'acquisto di mascherine FFP per il personale curante e 198 mio. di fr. per l'acquisto di mascherine per i lavoratori (Lista 2 dell'UFSP, cfr. rapporto del DDPS del 3.12.2020 sugli acquisti [disponibile in tedesco e francese], pag. 12).

La proposta del DDPS ricorda che in virtù dell'articolo 4^f dell'ordinanza 2 COVID-19 la Farmacia dell'esercito è competente per l'acquisto del materiale medico mancante – in particolare mascherine di protezione – nella misura del fabbisogno notificato dall'UFSP. Il 20 marzo 2020 il Consiglio federale aveva già adottato un'aggiunta al preventivo successivamente approvata dalla Delegazione delle finanze. Gli acquisti erano all'epoca organizzati in modo da garantire l'approvvigionamento per 60 giorni. Poiché l'UFSP aveva nel frattempo deciso di acquistare materiale medico per una durata supplementare di quattro mesi, si è reso necessario un ulteriore credito aggiuntivo.

3 Acquisito di mascherine di protezione

3.1 Procedura d'acquisto

Di seguito viene descritta la procedura d'acquisto delle mascherine da parte della Farmacia dell'esercito, che si basa sull'ordinanza 2 COVID-19 (cfr. n. 2.2.3).

La Farmacia dell'esercito non solo è stata incaricata di procurarsi una quantità impressionante di mascherine, ma anche di farlo il più rapidamente possibile. Questi acquisti non erano pertanto sottoposti al diritto vigente in materia di acquisti pubblici. L'articolo 3 capoverso 2 lettera b della legge federale del 16 dicembre 1994¹⁷ sugli acquisti pubblici stabilisce infatti che nell'assegnazione di una commessa non si è tenuti a seguire le disposizioni di legge se la protezione della salute e della vita dell'uomo, degli animali e dei vegetali lo esigono¹⁸. Nella sua proposta del 2 aprile 2020 al Consiglio federale, il DFI si è dal canto suo riferito all'articolo 13 capoverso 1 lettera d dell'ordinanza dell'11 dicembre 1995¹⁹ sugli acquisti pubblici che prevede l'aggiudicazione mediante trattativa privata se l'urgenza dell'acquisto lo esige.

In via preliminare è opportuno anche sottolineare che normalmente la Farmacia dell'esercito è responsabile soltanto dell'approvvigionamento di materiale medico per l'esercito e di medicamenti per l'esercito e l'Amministrazione federale. Nel quadro della pandemia il Consiglio federale l'ha incaricata dell'approvvigionamento di mascherine di protezione e materiale medico per tutto il Paese.

3.1.1 Organizzazione e risorse della Farmacia dell'esercito

Come appena indicato, la Farmacia dell'esercito è in linea di principio responsabile dell'acquisto di materiale medico per l'esercito nonché dell'approvvigionamento di

¹⁷ Legge federale del 16.12.1994 sugli acquisti pubblici (LAPub; RU 1996 508). La LAPub è stata oggetto di revisione totale e la nuova legge federale sugli appalti pubblici è entrata in vigore l'1.1.2021.

¹⁸ Nel testo di legge attualmente in vigore (LF del 21.6.2019 sugli appalti pubblici, LAPub; RS 172.056.1) queste disposizioni derogatorie sono riprese all'art. 10 cpv. 4 lett. a e b.

¹⁹ Ordinanza dell'11.12.1995 sugli acquisti pubblici (OAPub; RU 1996 518). L'OAPub è stata oggetto di revisione totale e la nuova ordinanza sugli appalti pubblici è entrata in vigore l'1.1.2021.

medicamenti per l'esercito e l'Amministrazione federale²⁰. Questo compito le è stato delegato dall'Ufficio federale dell'armamento (armasuisse). La Farmacia dell'esercito è inoltre la sola unità organizzativa della Confederazione a disporre di un'autorizzazione di commercio all'ingrosso per i medicinali, che può importare, esportare e persino fabbricare.

Secondo le persone ascoltate, sono due gli elementi decisivi che hanno indotto il Consiglio federale ad affidare l'acquisto di materiale di protezione, e in particolare di mascherine, alla Farmacia dell'esercito e non all'Ufficio federale delle costruzioni e della logistica (UFCL). Il primo è che la Farmacia dell'esercito dispone di un'autorizzazione di commercio all'ingrosso e il secondo è che essa acquisisce materiale di protezione anche in tempi normali.

All'interno della Farmacia dell'esercito, la sezione Acquisti è responsabile della valutazione dei prodotti sul mercato e delle trattative con i fornitori. Le direttive relative ai prodotti da acquistare sono di solito definite dal servizio specializzato Sviluppo. Tuttavia durante la pandemia le direttive concernenti gli acquisti di materiale di protezione provenivano direttamente dall'UFSP.

Prima della pandemia la sezione Acquisti della Farmacia dell'esercito disponeva di 2,5 equivalenti a tempo pieno (ETP): due collaboratori specializzati e una responsabile a capo di due sezioni. I collaboratori specializzati avevano entrambi una vasta esperienza nel campo degli acquisti di dispositivi medici. All'inizio della pandemia erano gli unici responsabili per quanto riguarda l'acquisto del materiale di protezione e l'esame di tutte le offerte presentate alla Farmacia dell'esercito dopo la pubblicazione della lista dei materiali da acquistare il 20 marzo 2020²¹.

Il 26 marzo 2020 il DDPS ha nominato il brigadiere Markus Näf «coordinatore degli acquisti Corona DDPS». A capo della task force DDPS responsabile del coordinamento degli acquisti COVID-19, Näf era incaricato di garantire il coordinamento tra i differenti dipartimenti, le unità amministrative del DDPS e gli altri gruppi interessati nonché di informare il capo dell'esercito e il segretario generale del DDPS. La sezione Acquisti della Farmacia dell'esercito conservava tuttavia la responsabilità per quanto concerne i singoli acquisti. Al coordinatore non era quindi stata attribuita alcuna responsabilità in materia di ordinazioni e di gestione finanziaria. Le persone ascoltate hanno indicato che la sua entrata in funzione aveva permesso di ridurre in misura

²⁰ Nella sua presa di posizione in merito al presente rapporto il DDPS ha indicato che in condizioni normali la Farmacia dell'esercito si occupa dell'acquisto di dispositivi medici e non di «materiale di protezione», precisando che molti dei prodotti impiegati nell'ambito della pandemia di COVID-19 (p. es. mascherine FFP2, tute e occhiali protettivi) non sono dispositivi medici bensì dispositivi di protezione individuale (DPI). Per tale motivo non rientrano nel normale ambito di competenza della Farmacia dell'esercito. Le mascherine chirurgiche (mascherine igieniche EN 14683), invece, devono essere considerate dispositivi medici. Di conseguenza, il DDPS ha sottolineato che la Farmacia dell'esercito aveva avuto modo di acquisire una certa esperienza nell'acquisto di mascherine igieniche e già prima della pandemia aveva contatti con i fornitori.

Secondo i rappresentanti della Farmacia dell'esercito, quest'ultima ha effettuato i primi acquisti di mascherine FFP2 nel gennaio 2020 sulla base di una valutazione della situazione da parte del medico in capo dell'esercito. Allora, queste mascherine erano destinate esclusivamente all'impiego nei centri medici dell'esercito e nelle formazioni sanitarie.

²¹ Questa lista destinata a pubblicazione elencava il materiale da acquistare e attribuiva la competenza di tali acquisti alla Farmacia dell'esercito.

significativa l'onere che gravava sulla Farmacia dell'esercito e sui suoi collaboratori specializzati negli acquisti.

Dopo la nomina del coordinatore degli acquisti, alla Farmacia dell'esercito sono stati assegnati tre militari di milizia del battaglione della logistica sanitaria per effettuare lo smistamento delle offerte. Da aprile 2020 la sezione Acquisti ha inoltre beneficiato del sostegno di sei collaboratori di armasuisse specializzati negli acquisti. Anche se non disponevano delle necessarie conoscenze nel campo degli acquisti in relazione alla pandemia, hanno comunque potuto sgravare i colleghi occupandosi degli affari quotidiani del servizio.

Pertanto a fine marzo 2020 sono state prese diverse misure di sgravio a favore della Farmacia dell'esercito. I collaboratori specializzati negli acquisti della stessa Farmacia dell'esercito hanno tuttavia fatto notare che durante la prima ondata il picco era stato raggiunto il 29 marzo 2020 e che in seguito la situazione aveva già cominciato a stabilizzarsi²².

Cambiamento di subordinazione della Farmacia dell'esercito durante la pandemia
Come indicato nel rapporto annuale 2020 delle CdG²³, la sottocommissione DFAE/DDPS della CdG-N è stata informata già l'anno scorso delle ragioni del trasferimento organizzativo della Farmacia dell'esercito nel bel mezzo della pandemia, più precisamente durante la sua prima fase. Il 18 maggio 2020, la Farmacia dell'esercito, che nel 2018 era passata dalla Base logistica dell'esercito (BLEs) allo Stato maggiore dell'esercito, è ritornata a far parte della BLEs.

I collaboratori del DDPS ascoltati hanno riconosciuto che la decisione del 2018 di trasferire la Farmacia dell'esercito allo Stato maggiore dell'esercito era stata presa per motivi di natura personale, in particolare conflitti tra collaboratori, e che nessun elemento fattuale o tecnico aveva richiesto tale cambiamento di subordinazione. Per quanto la reintegrazione della Farmacia dell'esercito nella BLEs avrebbe in ogni caso dovuto essere riesaminata, questo processo sarebbe stato accelerato dalla crisi pandemica e dall'attribuzione alla Farmacia dell'esercito del mandato di acquistare materiale di protezione. Sarebbe stato subito chiaro che la Farmacia dell'esercito non era equipaggiata per gestire acquisti di così ampia portata. La situazione sarebbe stata ulteriormente complicata da due circostanze: da un lato, una parte della direzione della Farmacia dell'esercito era in telelavoro per ragioni sanitarie e dall'altro, la crisi ha evidenziato lacune nei processi del servizio responsabile dell'approvvigionamento di materiale medico in seno alla Farmacia dell'esercito. Quest'ultima è composta dal settore farmaceutico, che si occupa della produzione di prodotti farmaceutici, e dal settore logistico, responsabile dell'approvvigionamento di materiale medico o farmaceutico per l'esercito. Secondo le persone ascoltate il settore Logistica

²² Nella sua presa di posizione il DDPS osserva che queste indicazioni non coincidono con quelle contenute nel rapporto del DDPS sugli acquisti. Stando a questo rapporto, basato sulle informazioni trasmesse al Consiglio federale e sul bollettino sanitario, la situazione è rimasta tesa fino a metà maggio 2020.

²³ Rapporto annuale 2020 delle Commissioni della gestione e della Delegazione delle Commissioni della gestione delle Camere federali del 26.1.2021 (FF 2021 570, n. 4.6.1).

sarebbe stato trascurato negli ultimi anni e non era chiaramente attrezzato per affrontare un tale impegno in situazione di crisi.

Il capo dell'esercito ha quindi deciso, in accordo con la direzione del DDPS, di trasferire nuovamente, a partire dal 18 maggio 2020, la Farmacia dell'esercito alla BLEs. Secondo il DDPS questo trasferimento ha permesso di rafforzare i processi logistici e di risolvere numerosi problemi connessi agli acquisti.

3.1.2 Decisioni relative agli acquisti

In circostanze normali la Farmacia dell'esercito si rifornisce principalmente sul mercato svizzero; ricorre ai suoi fornitori tradizionali e ordina quantità decisamente inferiori. Secondo le persone ascoltate non era preparata ad affrontare il mercato internazionale e a gestire volumi di acquisto così grandi. A titolo di esempio, il fabbisogno di mascherine igieniche dell'esercito oscilla tra le 200 000 e le 300 000 unità all'anno; il 20 marzo e l'8 aprile 2020 la Farmacia dell'esercito ha ricevuto l'incarico di acquistare dapprima 75 milioni²⁴ e poi 400 milioni²⁵ di mascherine. Essa doveva inoltre procurarsi tale materiale il più rapidamente possibile, quando secondo i collaboratori specializzati negli acquisti della Farmacia dell'esercito il processo di acquisto di un tale volume richiede normalmente quasi un anno.

Come indicato, la sezione Acquisti della Farmacia dell'esercito era responsabile della valutazione delle offerte. In un primo tempo, il personale competente (tre persone, ovvero 2,5 ETP) ha valutato le offerte sulla base dei criteri seguenti: la qualità materiale (le mascherine dovevano essere certificate), la quantità che poteva essere fornita (sono stati favoriti i fornitori che potevano fornire i prodotti richiesti in grande quantità) nonché la disponibilità e il luogo della consegna (le mascherine dovevano essere immediatamente disponibili e il fornitore garantire che la consegna sarebbe avvenuta in Svizzera). È stato subito chiaro che numerose offerte non soddisfacevano le esigenze in termini di qualità e certificazione e dunque non potevano essere considerate. Inoltre, le quantità proposte erano spesso disponibili per una durata di tempo molto limitata, dimodoché le decisioni dovevano essere prese in poche ore. Per di più in molti casi le mascherine erano disponibili ma non potevano essere spedite o consegnate in Svizzera.

A causa dell'eterogeneità delle numerose offerte pervenute, in un secondo tempo la Farmacia dell'esercito ha elaborato un questionario per gli offerenti. Dopo l'entrata in funzione del coordinatore degli acquisti, quale misura immediata ha poi messo a punto una procedura volta a strutturare le offerte e, successivamente, ha creato una piattaforma per gli acquisti che ha permesso di standardizzare il trattamento delle offerte ricevute.

²⁴ Lista 1 dell'UFSP (stato: 17.3.2020), cfr. rapporto del DDPS del 3.12.2020 sugli acquisti (disponibile in tedesco e francese), pag. 11.

²⁵ Lista 2 dell'UFSP (stato: 4.4.2020), cfr. rapporto del DDPS del 3.12.2020 sugli acquisti (disponibile in tedesco e francese), pag. 12.

Le offerte erano sottoposte a una doppia valutazione: dapprima erano esaminate sotto il profilo commerciale dalla sezione Acquisti e successivamente sotto il profilo tecnico dal servizio specializzato Sviluppo²⁶. La decisione di accettare o meno l'offerta spettava al capo del settore Prodotti e tecnica medici della Farmacia dell'esercito. Gli ordini erano in seguito trasmessi per firma al medico in capo dell'esercito, in qualità di responsabile dell'unità organizzativa degli Affari sanitari (a cui faceva capo la Farmacia dell'esercito prima della sua reintegrazione nella BLEs), e al capo del settore Logistica della Farmacia dell'esercito. Vi è stata un'unica eccezione in cui un ordine è stato firmato dal capo della Farmacia dell'esercito (p.p.) e dal capo del settore Logistica.

I collaboratori incaricati degli acquisti hanno osservato che fino alla decisione del Consiglio federale del 20 marzo 2020 la Farmacia dell'esercito aveva ricevuto poche offerte e la situazione era sotto controllo. Stando al rapporto del DDPS sugli acquisti, dal 23 al 29 marzo 2020 la Farmacia dell'esercito ha però ricevuto diverse centinaia di offerte.

I prezzi indicativi (e in realtà anche i prezzi massimi²⁷) delle mascherine sono stati stabiliti congiuntamente dall'UFSP, dalla Farmacia dell'esercito e dalla task force DDPS responsabile del coordinamento degli acquisti COVID-19. Gli importi sono stati determinati sulla base dei prezzi di mercato dell'epoca per continuare a garantire la possibilità di acquistare il materiale necessario anche se le condizioni del mercato fossero peggiorate ulteriormente. Pur non essendo inizialmente destinato ad esserlo, l'elenco dei prezzi è stato pubblicato durante il fine settimana pasquale del 2020 a seguito di un'indiscrezione. Secondo il DDPS e le persone ascoltate, in quel periodo il mercato era così volatile che risulta impossibile stabilire con certezza se la pubblicazione di questo elenco abbia avuto un impatto sui prezzi proposti dai fornitori. Di certo questa fuga di informazioni ha indebolito il potere negoziale della Farmacia dell'esercito.

Il coordinatore degli acquisti del DDPS ha peraltro precisato alla sottocommissione competente che nel quadro della situazione di crisi di fine marzo 2020 il mandato di acquisto dava la precedenza alla garanzia dell'approvvigionamento rispetto al prezzo. Se la qualità del materiale era considerata conforme, i criteri di aggiudicazione determinanti erano il termine e il luogo di consegna e non il prezzo.

Dopo la leggera distensione della situazione sul mercato degli acquisti nel mese di aprile, la Farmacia dell'esercito ha allestito, in collaborazione con l'associazione Swiss MedTech, una piattaforma elettronica sulla quale, da inizio maggio 2020, vengono pubblicati tutti i suoi bandi per l'acquisto di materiale medico e dove i fornitori interessati possono inoltrare un'offerta. Le offerte devono essere presentate in modo strutturato in modo da poterle confrontare in modo facile e rapido.

²⁶ Vista l'urgenza della situazione questo esame si limitava a un controllo delle certificazioni o dei documenti corrispondenti. Il laboratorio di Spiez ha inoltre analizzato campioni delle mascherine fornite.

²⁷ Cfr. nota a piè di pagina n. 13.

Ordini di mascherine presso la ditta Emix Trading AG

I media e l'opinione pubblica hanno criticato in particolare gli acquisti di mascherine FFP2 effettuati presso la ditta Emix Trading AG e il loro prezzo.

Acquisti di mascherine presso Emix Trading AG

Periodo	Quantità	Prezzo all'unità	Tipo
1 2.– 8.3.2020	50 000	8.90 CHF	Mascherina di protezione TE YIN FFP2
2 16.–22.3.2020	400 000	9.90 CHF	Mascherina di protezione TE YIN FFP2
3 16.–22.3.2020	460 060	9.50 CHF	Mascherina di protezione TE YIN FFP2
4 23.–29.3.2020	10 459 000	0.85 CHF	Mascherina chirurgica Tipo II, 90X180MM
5 23.–29.3.2020	582 500	8.50 CHF	Mascherina di protezione TE YIN FFP2

Fonte: rapporto del DDPS sugli acquisti

Il primo ordine di mascherine presso Emix è stato finanziato con i fondi dell'esercito. Le successive ordinazioni sono state fatte sulla base del mandato d'acquisto del Consiglio federale e finanziate mediante il credito COVID-19.

Il secondo e il terzo ordine sono stati effettuati il 17 marzo 2020, anticipando in modo chiaro il mandato del Consiglio federale del 20 marzo 2020. Le ordinazioni si sono basate sulle offerte di Emix del 4 marzo (2° ordine) e del 17 marzo (3° ordine) che prevedevano la fornitura delle mascherine rispettivamente il 24 e il 31 marzo. Le persone ascoltate sono state unanimi nell'affermare che tali offerte sono state selezionate principalmente perché garantivano una consegna delle mascherine in tempi molto brevi e direttamente nel magazzino della Farmacia dell'esercito. Hanno inoltre sottolineato che all'epoca Emix era l'unica ditta in grado di fornire rapidamente grandi volumi di mascherine di protezione respiratoria. Emix si era anche detta disposta a fornire le mascherine senza acconti e tramite fattura nonché ad accettare che il pagamento fosse effettuato a consegna avvenuta e dopo verifica della qualità.

La CdG-N ha ripetutamente chiesto al DDPS informazioni circa le altre offerte di mascherine di protezione FFP2. Il Dipartimento ha risposto che all'epoca la ditta Emix era l'unica in misura di fornire rapidamente grandi volumi di mascherine in Svizzera. Più di un anno dopo e dopo migliaia di offerte ricevute, per il DDPS è impossibile stabilire quali fossero le offerte disponibili al momento in cui è stato passato l'ordine a Emix.

È difficile sapere se allora la Farmacia dell'esercito disponeva di una panoramica completa delle offerte ricevute e se aveva davvero potuto esaminarle tutte.

Le informazioni in merito si contraddicono in parte. Il DDPS ha osservato che all'inizio della crisi numerose offerte avevano una forma così disorganizzata che oggi è difficile ricostruirne la cronologia. Secondo i collaboratori specializzati negli acquisti della Farmacia dell'esercito, invece, fino al 20 marzo 2020 l'inoltro di offerte non era stato eccessivo e la situazione rimaneva gestibile. Ciò starebbe a significare che in quel periodo la Farmacia dell'esercito ha effettivamente potuto esaminare e confrontare l'insieme delle offerte ricevute. Il lasso di tempo relativamente lungo tra la data in cui Emix ha presentato l'offerta (4 marzo 2020) e la data in cui è stato effettuato il secondo ordine (17 marzo 2020) sembrerebbe confermarlo. I collaboratori specializzati negli acquisti della Farmacia dell'esercito hanno però anche dichiarato che visto l'elevato numero di offerte pervenute non è possibile escludere completamente che alcune di esse fossero migliori di quella di Emix.

Il DDPS ha tenuto a precisare che la Farmacia dell'esercito non aveva relazioni d'affari con la ditta Emix prima dell'inizio della pandemia. Emix ha contattato armassuisse, che l'ha messa in contatto con la Farmacia dell'esercito. I collaboratori specializzati negli acquisti della Farmacia dell'esercito hanno inoltre indicato che non sono mai – nemmeno nel caso di Emix – stati messi sotto pressione o influenzati dai loro superiori per favorire un'impresa o effettuare un ordine in particolare. Secondo le informazioni fornite, non avendo a quel tempo ancora assunto la sua funzione il coordinatore degli acquisti del DDPS non è stato coinvolto negli acquisti presso la ditta Emix.

3.1.3 Controllo della merce in arrivo e della qualità

La Farmacia dell'esercito, nello specifico il servizio specializzato Sviluppo, esaminava la documentazione relativa a ogni prodotto (certificazioni, rapporti di verifica ecc.) prima di effettuare l'ordinazione. Lo stesso servizio è responsabile anche dei controlli successivi alla consegna dei prodotti e delle mascherine. Secondo i principi in uso della buona prassi di distribuzione (Good Distribution Practice), sono stati condotti controlli a campione ed è stata accertata la conformità delle modalità di consegna e dei quantitativi forniti. È stato inoltre prelevato un esemplare di ogni tipo di mascherina fornito, per sottoporlo a un controllo della qualità.

Stando alle persone ascoltate, i problemi principali sono stati due: le grandi quantità di merce e il controllo della qualità delle mascherine.

- **Quantità di merce:** la Farmacia dell'esercito non disponeva dell'infrastruttura necessaria ad assicurare il controllo e lo stoccaggio di una quantità così importante di merce. Per questo motivo erano da subito stati affittati spazi di stoccaggio esterni a Pratteln e Berna presso la ditta Planzer, incaricata di verificare il volume della merce in arrivo. Eccetto la verifica dei quantitativi, gli altri compiti di controllo rimanevano di competenza della Farmacia dell'esercito. Quotidianamente un suo collaboratore si recava nei magazzini affittati per svolgere controlli a campione in loco. Si trattava soprattutto di assicurarsi

che la merce non fosse danneggiata e che tutte le casse di un pallet contenesero lo stesso materiale, corrispondente a quello ordinato. Date le grandi quantità di merce – secondo il coordinatore degli acquisti sarebbero stati forniti circa 18 000 pallet – non è tuttavia stato possibile condurre queste verifiche nella misura di quanto sarebbe effettivamente stato necessario.

- Controllo della qualità delle mascherine: in Svizzera non esiste un servizio accreditato per il controllo delle mascherine FFP o igieniche. Non avendo la possibilità di condurre questi test all'estero ed essendo impossibile istituire una procedura accreditata in poche settimane, il laboratorio di Spiez ha sviluppato una procedura ad hoc destinata a identificare le insufficienze qualitative manifeste e a verificare che le mascherine avessero un reale effetto protettivo. L'efficacia filtrante delle mascherine è stata analizzata sulla base di un confronto effettuato con un campione di riferimento disponibile in loco; con i mezzi a sua disposizione il laboratorio non è però riuscito a determinare se la capacità filtrante soddisfa davvero i requisiti normativi fissati per le mascherine igieniche o FFP. Il laboratorio ha del resto regolarmente fatto presente che non si tratta di prove accreditate, bensì di test approssimativi.

Le persone ascoltate ritengono che, date le circostanze appena descritte, non sia stato possibile controllare in modo adeguato la merce fornita e le mascherine. Il relativo rapporto della Revisione interna DDPS lo ha confermato. Esso precisa che il fatto che siano stati formalmente segnalati solo pochi difetti starebbe a indicare che le abituali procedure di garanzia della qualità non risultavano adeguatamente applicate²⁸. Sia il rappresentante della Farmacia dell'esercito che la direzione del Dipartimento hanno del resto ammesso davanti alla sottocommissione competente che probabilmente le risorse investite nei controlli della qualità erano insufficienti e che quindi non è stato possibile annunciare i difetti in tempo utile²⁹. Hanno sottolineato tuttavia che laddove i controlli a campione rivelavano delle mancanze, veniva chiesto ai fornitori di porvi rimedio.

Sostituzione delle mascherine da parte della ditta Emix

L'8 marzo 2021 il DDPS ha reso noto che l'esercito ha accettato un'offerta di cortesia dalla ditta Emix che prevedeva la sostituzione gratuita e su base volontaria di tutte le mascherine FFP2 e KN95 ancora stoccate presso la Farmacia dell'esercito con nuove mascherine FFP2. Questa sostituzione ha permesso all'esercito di ridurre il numero delle mascherine immagazzinate che raggiungeranno la loro data di scadenza entro la fine del 2022. Il comunicato precisava

²⁸ Rapporto della Revisione interna DDPS del 24.3.2021: Rapporto di verifica concernente l'acquisto di mascherine di protezione (Accertamento A 2021-11) [disponibile in tedesco], pag. 14.

²⁹ Nella sua presa di posizione in merito al presente rapporto il DDPS ha precisato quanto segue: i controlli a campione sono stati condotti ogni qualvolta possibile e costantemente intensificati. I primi ordini sono gli unici per cui non sono stati svolti controlli sistematici. Nel caso degli acquisti della Farmacia dell'esercito, la Société Générale de Surveillance SA (SGS), con sede a Ginevra, provvedeva al controllo della qualità già negli stabilimenti in Cina.

inoltre che le mascherine inizialmente fornite erano state «verificate da un laboratorio non accreditato di proprietà della Confederazione e giudicate come utilizzabili». Poiché le mascherine erano state sostituite, l'esercito ha rinunciato a sottoporle a ulteriore verifica.

La sostituzione ha sollevato una serie di interrogativi da parte dei media, dell'opinione pubblica e della CdG-N. Ci si è in particolare chiesti se le costose mascherine soddisfacessero davvero i requisiti di qualità e, nel caso contrario, se la Farmacia dell'esercito non avesse dovuto recedere dal contratto di vendita per qualità insufficiente della merce ed esigere la restituzione dell'importo versato.

Una perizia giuridica commissionata dall'esercito nel febbraio 2021 e presentata alla sottocommissione competente indica che gli esperti lo sconsigliavano. Ritenivano infatti che non vi fossero i presupposti per far valere pretese di diritto civile per vizi di consenso (errore, dolo), lesione, difetti della cosa o inadempimento e che quindi le probabilità di successo di una procedura di questo tipo fossero scarse.

Secondo la valutazione degli esperti era inoltre tutt'altro che evidente stabilire se, omettendo di controllare la qualità della merce, la Farmacia dell'esercito avesse violato i suoi obblighi in materia di verifica e annuncio e, di conseguenza, perso i relativi diritti di garanzia, il che non le avrebbe più consentito di far valere i difetti in questione.

Le persone ascoltate hanno dichiarato che anche a fronte di questa valutazione è stato deciso di accettare l'offerta fatta da Emix nel gennaio 2021 di sostituire, in segno di cortesia, le mascherine.

Dopo la sostituzione delle mascherine sarebbe risultato impossibile controllare a posteriori la qualità della merce fornita inizialmente da Emix. Tuttavia, in seguito a una denuncia, il Ministero pubblico del Cantone di Zurigo ha avviato un procedimento nei confronti di Emix per usura e in questo contesto nel marzo 2021 ha ordinato il sequestro provvisorio delle mascherine oggetto della sostituzione, motivo per cui la qualità delle mascherine può ancora essere verificata.

3.2 Trasparenza in materia di acquisti

Mentre nella prima fase della pandemia premeva soprattutto capire per quale motivo la Svizzera non disponesse delle necessarie riserve di mascherine di protezione, successivamente ci si è posti anche il problema della legittimità, dell'opportunità e dell'economicità dell'acquisto di queste merci. Dai media giungevano spesso accuse riguardo a presunti prezzi esorbitanti, qualità scadente o false certificazioni.

Per informare l'opinione pubblica in maniera trasparente e chiara sull'acquisto di materiale medico, segnatamente di mascherine di protezione, da parte della Farmacia

dell'esercito, il 3 dicembre 2020 il DDPS ha pubblicato un rapporto concernente questo tipo di acquisti durante la prima fase della pandemia³⁰. Quest'ultimo presenta il mandato attribuito alla Farmacia dell'esercito, la strategia della Confederazione in materia di acquisti e illustra da un lato la situazione sanitaria in Svizzera e dall'altro gli sviluppi del mercato internazionale per quanto riguarda il materiale di protezione. In particolare, il rapporto fornisce anche una visione d'insieme delle singole ordinazioni e dei prezzi corrispondenti.

Visto che anche dopo la pubblicazione di questo rapporto le critiche riguardanti l'acquisto di mascherine non accennavano a placarsi, il DDPS ha voluto, come dichiarato dal suo segretario generale, garantire una trasparenza assoluta. Il 26 gennaio 2021 il capo del Dipartimento ha quindi incaricato la Revisione interna DDPS di verificare gli acquisti di mascherine. Questa verifica dei processi di acquisto in seno alla Farmacia dell'esercito era intesa a valutare se le mascherine di protezione fossero state acquistate a prezzo di mercato, se la loro qualità risultasse conforme agli standard vigenti e se le condizioni di consegna fossero state rispettate. Il corrispondente rapporto di verifica del 24 marzo 2021³¹ è stato pubblicato il 22 aprile 2021. Esso identifica alcune lacune minori a livello di processi e formula varie raccomandazioni riguardanti la verifica della qualità, il rispetto dell'ordinamento delle competenze e i controlli del processo di acquisto. Nell'insieme constata però l'adempimento del mandato del Consiglio federale e conclude che sussistono chiare indicazioni secondo cui il DDPS ha acquistato mascherine igieniche e mascherine di protezione delle vie respiratorie a prezzi di mercato. Gli acquisti sarebbero stati effettuati in virtù del principio di economia; l'accusa di usura e lesione deve tuttavia ancora essere definitivamente refutata in sede di tribunale. Per la sua valutazione la Revisione interna DDPS si è basata su una serie di documenti, ha ascoltato le persone responsabili degli acquisti e ispezionato i magazzini di stoccaggio. Sono inoltre stati analizzati cinque campioni provenienti dagli acquisti di mascherine³².

Essendo dell'avviso che, nonostante le due audizioni condotte nell'agosto 2020 e nel febbraio 2021 e la pubblicazione di questi rapporti, rimanevano in sospeso questioni importanti, la competente sottocommissione della CdG-N ha successivamente deciso di rivolgere altre domande scritte al DDPS. Considerato che anche le risposte ricevute contenevano in parte informazioni poco chiare, nel giugno 2021 la sottocommissione ha sentito i collaboratori incaricati degli acquisti in seno alla Farmacia dell'esercito nonché il capo del DDPS. Per raccogliere queste informazioni è stato necessario impegnare un'inconsueta quantità di risorse; talvolta, infatti, le informazioni utili sono state fornite solo dopo reiterate richieste (cfr. n. 4.2).

³⁰ Rapporto della task force DDPS responsabile del coordinamento degli acquisti COVID-19 del 3.12.2020: Rapporto sugli acquisti di materiale medico importante (disponibile in tedesco e francese) (rapporto sugli acquisti). Il rapporto è stato allestito in considerazione delle ordinazioni eseguite sino al 30.6.2020 e dei relativi pagamenti e transazioni sino alla fine di agosto 2020.

³¹ Rapporto della Revisione interna DDPS del 24.3.2021: Rapporto di verifica concernente l'acquisto di mascherine di protezione (Accertamento A 2021-11) [disponibile in tedesco] [rapporto della Revisione interna DDPS].

³² Dal rapporto non si evince di quali acquisti si trattasse esattamente.

4 Valutazione della CdG

La CdG-N tiene innanzitutto a sottolineare che il DDPS e nello specifico la Farmacia dell'esercito hanno adempiuto l'incarico affidato loro dal Consiglio federale di acquistare quantità sufficienti di materiale e mascherine di protezione. Le persone responsabili, in particolare i collaboratori incaricati degli acquisti presso la Farmacia dell'esercito, hanno dovuto operare in condizioni difficili e sotto una pressione notevole e hanno pertanto dato prova di un grande impegno. È comprensibile che in queste condizioni possano verificarsi degli errori. Va altresì specificato che la decisione di conferire un mandato alla Farmacia dell'esercito aveva fatto seguito alla constatazione di un certo numero di carenze nel campo della prevenzione delle pandemie, di cui né la Farmacia dell'esercito né il DDPS sono responsabili (cfr. n. 5).

Per quanto occorra considerare l'insieme di questi elementi, la CdG-N ritiene che ciò non possa in alcun modo giustificare il fatto che, a posteriori, errori e mancanze non siano ancora stati del tutto rivisti e affrontati con la dovuta trasparenza.

4.1 Procedura d'acquisto delle mascherine

La CdG-N identifica in particolare due punti critici tuttora parzialmente irrisolti; essi concernono il mandato conferito alla Farmacia dell'esercito e i controlli della qualità.

4.1.1 Mandato della Farmacia dell'esercito

La CdG-N non si spiega come mai il Consiglio federale abbia incaricato la Farmacia dell'esercito di acquistare materiale e mascherine di protezione senza sapere se quest'ultima fosse in grado di svolgere correttamente il mandato e disponesse delle risorse necessarie. Dall'esame delle proposte e delle decisioni del Consiglio federale dei mesi di marzo e aprile 2020 non risulta che il Governo si sia interrogato sulle possibili implicazioni di questi acquisti per la Farmacia dell'esercito e le risorse a sua disposizione. Dal punto di vista della Commissione, già allora ci si sarebbe dovuto rendere conto che le strutture, i processi e le risorse della Farmacia dell'esercito non erano idonei per l'acquisto di volumi così importanti. Alla fine la Farmacia dell'esercito è comunque riuscita ad adempiere il mandato di acquisto, grazie al notevole impegno fornito dalle persone coinvolte e, in un secondo tempo, anche grazie alle risorse supplementari assegnate dal DDPS a fronte dell'evidente sovraccarico. Il Diparti-

mento è per esempio intervenuto a fine marzo nominando un coordinatore degli acquisti, una misura che la CdG-N giudica utile ma un po' tardiva³³. Secondo le persone ascoltate, infatti, la situazione ha cominciato a diventare meno critica già da inizio aprile 2020.

È difficile comprendere le ragioni che hanno portato il DDPS a non interrogarsi prima sulla disponibilità all'interno della Farmacia dell'esercito di risorse adeguate, viste la particolare entità e la natura in parte nuova dei compiti affidatili.

La CdG-N ritiene inoltre che alcune mancanze siano direttamente riconducibili all'insufficienza delle risorse a disposizione. Si pensi per esempio alla frammentarietà dei controlli qualitativi e alle lacune nella documentazione e nella panoramica delle offerte ricevute nella fase iniziale. La messa a disposizione di risorse adeguate avrebbe offerto maggiori garanzie per quanto riguarda la selezione delle offerte migliori da parte della Farmacia dell'esercito. A causa del carattere incompleto della documentazione e della panoramica delle offerte pervenute nella fase iniziale oggi risulta difficile ricostruire la cronologia dei fatti e quindi anche appurare se, al momento dell'ordinazione presso la ditta Emix, erano state presentate offerte più interessanti.

Per la CdG-N occorre anche chiedersi fondamentalmente perché il mandato per l'acquisto di materiale di protezione è stato affidato in toto alla Farmacia dell'esercito. Quest'ultima ha infatti dovuto occuparsi dell'acquisto di mascherine di protezione e, allo stesso tempo, anche dell'acquisto di altro materiale di protezione vario come disinfettanti, guanti monouso, camici chirurgici, respiratori, kit di analisi, materiale di laboratorio e persino vaccini. Le persone ascoltate e il DDPS hanno spiegato che l'incarico era stato affidato alla (sola) Farmacia dell'esercito poiché quest'ultima era l'unico servizio della Confederazione a disporre di un'autorizzazione di commercio all'ingrosso di medicinali. Eppure, le mascherine di protezione e molti altri prodotti che la Farmacia dell'esercito è stata chiamata ad acquistare durante la pandemia non sono medicinali³⁴, bensì materiale sanitario. Avrebbero pertanto potuto essere acquistati anche da un altro servizio preposto agli acquisti della Confederazione (armasuisse, UFCL). Per la CdG-N non sussisteva quindi l'obbligo di affidare l'incarico alla Farmacia dell'esercito e si sarebbe dovuto ragionare sull'opportunità di ripartire gli acquisti tra diversi servizi oppure, come detto, di fornirle assistenza.

Secondo la CdG-N, in prospettiva del futuro occorrerà chiedersi di quali provvedimenti e strutture la Svizzera ha bisogno per poter affrontare meglio una situazione

³³ Nella sua presa di posizione il DDPS ha affermato di essere stato consapevole del pesante onere che gravava sulla Farmacia dell'esercito e di avere pertanto rapidamente deciso di mettere a disposizione di quest'ultima personale di armasuisse e militari. Avrebbe altresì proceduto alla nomina di un coordinatore degli acquisti e per diversi mesi gli acquisti della Farmacia dell'esercito sarebbero stati «seguiti» da circa otto collaboratori del Controllo federale delle finanze (CDF).

La CdG-N ritiene però che questo aiuto sia giunto troppo tardi; inoltre per lo meno i collaboratori del CDF non avrebbero avuto il compito di sostenere la Farmacia dell'esercito, bensì di controllare gli acquisti da essa effettuati.

³⁴ Ai sensi dell'art. 4 cpv. 1 della legge federale del 15.12.2000 sui medicinali e i dispositivi medici (legge sugli agenti terapeutici, LATer; RS 812.21) per medicinali s'intendono «i prodotti di origine chimica o biologica destinati ad avere un'azione medica sull'organismo umano o animale o dichiarati tali, utilizzati segnatamente ai fini della diagnosi, della prevenzione o del trattamento di malattie, ferite e handicap».

analoga e, in tempo di crisi, procurarsi rapidamente il materiale necessario (materiale di protezione, medicinali o altro materiale, come p. es. beni di prima necessità) in assenza di riserve preventivamente costituite. La soluzione non può comunque essere quella di creare nei servizi competenti strutture permanenti concepite per affrontare eventuali situazioni di crisi che comportano un sovraccarico particolare. Occorre piuttosto valutare in che modo durante una crisi i servizi d'acquisto della Confederazione (Farmacia dell'esercito, armasuisse e UFCL) possono coordinarsi per predisporre, di concerto con l'organizzazione dell'approvvigionamento economico del Paese, l'acquisizione di beni scarsi, ma necessari. Si pone anche la questione delle misure atte a garantire che in tempo di crisi i servizi competenti possano rapidamente disporre di una chiara visione d'insieme del mercato per ottenere offerte strutturate facilmente comparabili. La Commissione pensa che una possibile soluzione potrebbe essere rappresentata da una piattaforma per gli acquisti come quella sviluppata dalla Farmacia dell'esercito e dall'associazione di categoria Swiss Medtech (cfr. n. 3.1.2).

Oltre a riflettere su come organizzare in futuro gli acquisti in una situazione di crisi, il Consiglio federale dovrebbe anche considerare l'adozione di eventuali provvedimenti che permetterebbero nel limite del possibile di evitare gli «acquisti di emergenza» (p. es. stoccaggio obbligatorio di determinati beni).

La CdG-N constata che le carenze riscontrate hanno interessato l'ambito della preparazione alle pandemie e quindi quello delle scorte di materiale di protezione previste dal Consiglio federale. Il rapporto della Cancelleria federale dell'11 dicembre 2020 relativo alla valutazione della gestione di crisi da parte della Confederazione formula raccomandazioni e identifica necessità d'intervento³⁵. La CdG-N auspica che a fronte di questa valutazione e nell'ambito dell'analisi della pandemia condotta in seno al DDPS vengano tratti i necessari insegnamenti per quanto riguarda la costituzione di scorte di materiale critico e il futuro ruolo della Farmacia dell'esercito in materia di acquisti in situazioni di crisi (compresa la disponibilità in termini di risorse). La Commissione aspetterà i risultati dei mandati di verifica del Consiglio federale prima di decidere se siano necessari ulteriori interventi a livello di alta vigilanza.

4.1.2 Nuova subordinazione della Farmacia dell'esercito

In relazione al mandato conferito alla Farmacia dell'esercito, la CdG-N tiene ad approfondire un altro punto, a suo avviso altrettanto critico. Esso concerne la vigilanza sulla Farmacia dell'esercito e il suo cambiamento di subordinazione nel bel mezzo della crisi (dallo Stato maggiore dell'esercito alla BLEs). La CdG-N è dell'avviso che questo cambiamento era necessario e opportuno. Stando alle persone ascoltate, la nuova subordinazione ha permesso di risolvere determinati problemi, in particolare nel settore Logistica; per di più oggi la Farmacia dell'esercito dispone di strumenti migliori per affrontare le situazioni di crisi.

Alla Commissione preoccupa però il fatto che per molto tempo i problemi in seno alla Farmacia dell'esercito siano rimasti nascosti. Non comprende come è possibile che i

³⁵ Rapporto della Cancelleria federale dell'11.12.2020 sulla valutazione della gestione della crisi pandemica di COVID-19 (Prima fase / febbraio–agosto 2020).

servizi preposti, specialmente la Stato maggiore dell'esercito e la BLEs³⁶, non fossero a conoscenza delle negligenze del settore Logistica, rispettivamente della loro portata, e che quindi non siano stati presi provvedimenti al riguardo. Le persone ascoltate affermano che in passato c'erano già stati dei problemi di natura logistica, problemi che però era sempre stato possibile risolvere. Ecco perché ci si è resi conto della gravità del problema solo in piena crisi.

Nel quadro dei suoi accertamenti sugli avvenimenti legati al medico in capo dell'esercito, nel 2018 la CdG-N si era occupata della questione del trasferimento della Farmacia dell'esercito dalla BLEs allo Stato maggiore dell'esercito. A suo tempo la Commissione aveva approvato il trasferimento ritenendolo un'opportuna misura immediata, non mancando comunque di incaricare il DDPS di condurre un esame approfondito delle strutture e di prendere i dovuti provvedimenti³⁷. Con il senno di poi questa riorganizzazione, decisa unicamente per motivi di natura personale e priva di giustificazione oggettiva, appare ora come una misura del tutto inopportuna.

4.1.3 Controlli della qualità

Come descritto al numero 3.1.3, il controllo della qualità delle mascherine è stato negligente. Di conseguenza, si è persa l'opportunità di segnalarne i difetti e, eventualmente, rescindere i contratti (p. es. nel caso di Emix).

Viste le grandi quantità di mascherine e le risorse limitate di cui disponeva la Farmacia dell'esercito nella primavera 2020, la CdG-N considera l'insufficienza dei controlli senz'altro problematica, ma in una certa misura anche comprensibile. L'inesistenza in Svizzera di un servizio accreditato per la verifica qualitativa delle mascherine ha contribuito ad aggravare la situazione. La CdG-N non si capacita tuttavia del fatto che durante l'estate e l'autunno 2020, mesi in cui la situazione pandemica si era distesa, non si sia provveduto a ripristinare i controlli della merce fornita. Le persone sentite attestano che in quel periodo anche il mercato degli acquisti era meno teso e quindi i controlli sarebbero dovuti riprendere ed essere intensificati.

Per quanto concerne la questione della qualità delle mascherine, la CdG-N si chiede anche se non sarebbe opportuno che la Svizzera si doti di un laboratorio accreditato per i test sulle mascherine chirurgiche. Le mascherine di protezione rappresentano un materiale importante per qualsiasi emergenza pandemica e la Svizzera dovrebbe essere in grado di analizzarne autonomamente la qualità. Una possibilità sarebbe quella di accreditare il Laboratorio federale di prova dei materiali e di ricerca (LPMR) o il laboratorio di Spiez per lo svolgimento dei test. Sarebbe anche immaginabile trovare una soluzione che coinvolga il settore privato.

³⁶ Fino al 2018 la Farmacia dell'esercito faceva capo alla BLEs e con ogni probabilità i problemi esistevano già allora.

³⁷ Avvenimenti legati al medico in capo dell'esercito. Rapporto della CdG-N del 12.10.2018 (FF 2019 1149, in particolare 1165).

Raccomandazione:

La CdG-N invita il Consiglio federale a esaminare l'opportunità e l'economicità di dotare la Svizzera di un servizio accreditato per il controllo della qualità delle mascherine chirurgiche di protezione.

4.2 Trasparenza in materia di acquisti

Secondo la CdG-N, il DDPS non ha saputo creare sufficiente trasparenza sugli acquisti di mascherine né ammettere apertamente gli errori commessi. Ciò è deplorabile poiché in questo modo si rimane concentrati sul passato e in particolare sulle questioni concernenti i prezzi e la qualità delle mascherine al posto di trarre i dovuti insegnamenti per il futuro.

Analisi dell'adeguatezza dei prezzi

Dall'estate del 2020 i media e la politica non hanno mancato di criticare determinati ordini di mascherine e il loro costo, si pensi in particolare agli ordini effettuati presso la ditta Emix. Per la CdG-N le accuse sollevate non hanno avuto ad oggi risposte sufficientemente chiare e il DDPS non è riuscito a creare sufficiente trasparenza in merito. A tal proposito il rapporto della Revisione interna DDPS è determinante. Contiene infatti diverse conclusioni che, secondo la Commissione, non sono sufficientemente documentate e comprensibili.

È particolarmente preoccupante che la Revisione interna DDPS, di fronte alla domanda se i prezzi pagati fossero in linea con il mercato, lo consideri plausibile semplicemente sulla base di dichiarazioni generali relative alla situazione del mercato e di un rapporto dell'OCSE. La CdG-N si sarebbe aspettata che ci si rivolgesse direttamente alla Farmacia dell'esercito per sapere quali altre offerte erano state effettivamente presentate e a quali prezzi. Invece, la parte dedicata alle constatazioni contiene pochi fatti concreti relativi alla situazione in Svizzera.

La Commissione ritiene che il rapporto sia metodologicamente insufficiente. Secondo gli standard applicabili, i revisori devono basare le loro conclusioni su analisi appropriate e raccogliere informazioni sufficienti, affidabili e pertinenti che comprovino tali risultati³⁸. Il rapporto manca però a volte di proporre una presentazione chiara e

³⁸ Standard professionali internazionali IIA 2017, spec. n. 2320 e 2330. Queste norme sono consultabili (in tedesco e francese) sul sito: www.iias.ch > Pubblicazioni > International Standards 2017 (stato: 17.9.2021).

strutturata dei fatti³⁹. Inoltre, varie conclusioni non sono sufficientemente documentate e comprensibili⁴⁰. La CdG-N ritiene inoltre che le citazioni all'inizio e alla fine del rapporto siano inappropriate nel contesto di un rapporto di verifica indipendente. Pertanto, l'obiettivo del DDPS di creare trasparenza attraverso il rapporto e di confutare durevolmente le varie accuse di carenze nell'acquisto di mascherine non è stato raggiunto⁴¹.

La CdG-N è dell'opinione che in particolare la questione dell'adeguatezza dei prezzi non è stata del tutto elucidata né dal rapporto della Revisione interna DDPS né da altre informazioni e documenti. Del resto non è ancora chiaro se, al momento dell'attribuzione dell'incarico a Emix, la Farmacia dell'esercito disponeva di offerte migliori. La CdG-N spera che queste questioni saranno chiarite nel quadro dei procedimenti legali in corso.

Informazioni poco chiare e ammissione tardiva di errori

Per la CdG-N non è stato facile ottenere informazioni chiare sui processi, le procedure e le complicazioni in seno alla Farmacia dell'esercito e farsi un quadro della situazione, soprattutto nella primissima fase della pandemia, prima dell'attribuzione formale del mandato alla Farmacia dell'esercito da parte del Consiglio federale il 20 marzo 2020. Le persone delegate dal DDPS per le prime audizioni non sono state in grado di rispondere a domande essenziali su questa fase e sul «lavoro in prima linea». Solo nel giugno del 2021, quando la sottocommissione competente ha esplicitamente convocato i collaboratori responsabili degli acquisti in seno alla Farmacia dell'esercito per un'audizione, è stato possibile ottenere informazioni più concrete e una visione approfondita degli acquisti e della situazione di allora.

Nel quadro di queste audizioni e della successiva audizione del capo del DDPS, è stato per la prima volta ammesso davanti alla Commissione che per il controllo della qualità delle mascherine erano state impiegate risorse insufficienti e che quindi non era stato possibile denunciarne i difetti. Al riguardo va inoltre sottolineato che soltanto nel febbraio 2021 l'esercito ha commissionato una perizia giuridica che esaminasse se la Confederazione poteva ritirarsi dal contratto con Emix a causa di vizi di qualità o dolo.

³⁹ Nel rapporto della Revisione interna DDPS manca per esempio una descrizione dettagliata dell'ordinamento delle competenze e dei processi (cfr. n. 6 sul controllo interno nella procedura d'acquisto delle mascherine). Vi si legge anche che la Farmacia dell'esercito ha dovuto abbandonare la procedura standard, senza tuttavia indicarne il motivo.

⁴⁰ Al numero 8 del rapporto della Revisione interna DDPS sulla qualità delle mascherine, per esempio, è riconosciuto il notevole impegno fornito dalla Farmacia dell'esercito per garantire il controllo della qualità. Gli elementi di fatto riportati si limitano però soprattutto ad affermazioni generali sulla situazione e sui problemi qualitativi delle mascherine di protezione. Fatti salvi i compiti affidati al laboratorio di Spiez, mancano in generale informazioni concrete circa le effettive modalità di controllo e i provvedimenti presi dalla Farmacia dell'esercito.

⁴¹ Nell'ambito della consultazione dell'Amministrazione il DDPS ha sostenuto che un'ampia documentazione di verifica permette di ricostruire le conclusioni cui è giunto il rapporto della Revisione interna DDPS. La CdG-N considera tuttavia che un rapporto di verifica deve risultare comprensibile in sé e per sé, in particolare modo quando il suo obiettivo è di creare trasparenza per l'opinione pubblica.

La CdG-N ritiene che la questione avrebbe dovuto essere chiarita prima e indipendentemente dal caso Emix, perché già nell'autunno 2020 erano state formulate accuse circa la qualità insufficiente di alcune mascherine procurate in fretta e furia.

La CdG-N trova deprecabile che il DDPS abbia ammesso le carenze nei controlli della qualità delle mascherine e le loro conseguenze davanti alla Commissione solo dopo ripetute richieste ed essendo sottoposto a una certa pressione. Ad oggi questi errori non sono ancora stati resi apertamente noti ai media e al pubblico. Secondo la CdG-N, date le circostanze particolari è comprensibile che possano verificarsi errori simili; è però deplorabile che non vengano ammessi. A questo proposito la Commissione si sarebbe aspettata una comunicazione attiva e trasparente da parte del DDPS, insieme a indicazioni sugli insegnamenti tratti.

Insegnamenti per il futuro

La CdG-N si rammarica che il DDPS non sia riuscito a garantire una reale trasparenza riguardo agli acquisti di mascherine. Tuttavia, confida nel fatto che le indagini penali in corso chiariranno una serie di questioni, in particolare per quanto riguarda l'adeguatezza dei prezzi. Non vede quindi alcuna utilità nel chiedere al DDPS di analizzare in dettaglio gli accadimenti passati. La CdG-N invita però il Dipartimento a trarre gli opportuni insegnamenti per il futuro e ad assicurarsi che i rapporti della Revisione interna DDPS siano comprensibili in sé e per sé. Nel corso del prossimo anno la Commissione intende essere informata sul ruolo e sui metodi di lavoro della Revisione interna DDPS.

5 Conclusioni

Nel quadro dei suoi accertamenti concernenti l'acquisto di mascherine la CdG-N ha identificato alcune lacune, soprattutto per quanto concerne il controllo della qualità. Tali lacune sono parzialmente giustificabili dalla situazione speciale in cui ci si è trovati e dalla forte pressione a cui era sottoposta la Farmacia dell'esercito.

Sono stati identificati anche i seguenti tre aspetti, più gravi rispetto alle lacune relative all'acquisto di mascherine da parte dell'esercito:

1. La Svizzera non era sufficientemente preparata per affrontare una pandemia, anche perché le raccomandazioni del Piano pandemico concernenti le scorte di materiale di protezione non erano state attuate dai Cantoni e dalle strutture sanitarie e non erano stati effettuati ampi controlli al riguardo.
2. Nel conferire il mandato alla Farmacia dell'esercito, il Consiglio federale e il DDPS non le hanno fornito il supporto e le risorse supplementari necessari.
3. Il DDPS e la Farmacia dell'esercito non sono tuttora riusciti a garantire una trasparenza sufficiente per quanto riguarda l'acquisto di mascherine e a fare chiarezza sulle accuse e gli interrogativi che circolano da tempo.

Le lacune riscontrate nella preparazione alla pandemia e concernenti lo stoccaggio di materiale di protezione sono state riconosciute dal Consiglio federale e diversi accertamenti sono attualmente in corso (cfr. n. 4.1.1). La CdG-N parte dal presupposto che, dal canto suo, il DDPS sta esaminando in modo approfondito il ruolo e i compiti che

la Farmacia dell'esercito dovrà assumere in futuro. A tempo debito la Commissione chiederà di essere informata su questi lavori e sui relativi risultati.

Per quanto concerne l'aspetto dell'insufficiente trasparenza, la CdG ritiene che i procedimenti legali in corso permetteranno di migliorare la situazione. D'altra parte si aspetta che il DDPS saprà trarre insegnamento dall'analisi condotta e che in futuro sarà in grado di comunicare in modo più trasparente.

6 Seguito della procedura

La CdG-N invita il Consiglio federale a prendere posizione entro il 18 maggio 2022 in merito alle considerazioni e alle richieste di cui sopra.

18 febbraio 2022

In nome della Commissione della gestione
del Consiglio nazionale:

La presidente, Prisca Birrer-Heimo

La segretaria, Beatrice Meli Andres

Il presidente della sottocommissione DFAE/DDPS,
Nicolo Paganini

La segretaria della sottocommissione DFAE/DDPS,
Céline Andereggen

Elenco delle abbreviazioni

armasuisse	Ufficio federale dell'armamento
BLEs	Base logistica dell'esercito
CDF	Controllo federale delle finanze
CdG	Commissioni della gestione delle Camere federali
CdG-N	Commissione della gestione del Consiglio nazionale
DDPS	Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport
DelFin	Delegazione delle finanze
DFE	Dipartimento federale delle finanze
DFI	Dipartimento federale dell'interno
LPMR	Laboratorio federale di prova dei materiali e di ricerca
LAP	Legge federale del 17 giugno 2016 sull'approvvigionamento economico del Paese (Legge sull'approvvigionamento del Paese, RS 531)
LAPub	Legge federale del 16 dicembre 1994 sugli acquisti pubblici (RU 1996 508)
LATer	Legge federale del 15 dicembre 2000 sui medicinali e i dispositivi medici (Legge sugli agenti terapeutici, RS 812.21)
LEp	Legge federale del 28 settembre 2012 sulla lotta contro le malattie trasmissibili dell'essere umano (Legge sulle epidemie, RS 818.101)
LOGA	Legge del 21 marzo 1997 sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (RS 172.010)
OAPub	Ordinanza dell'11 dicembre 1995 sugli acquisti pubblici (RU 1996 518)
OCSE	Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economici
OSSC	Ordinanza del 27 aprile 2005 sul servizio sanitario coordinato (RS 501.31)
SSC	Servizio sanitario coordinato
UFAE	Ufficio federale per l'approvvigionamento economico del Paese
UFCL	Ufficio federale delle costruzioni e della logistica
UFPP	Ufficio federale della protezione della popolazione
UFSP	Ufficio federale della sanità pubblica

