



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

FF 2022

www.dirittofederale.admin.ch

La versione elettronica firmata
è quella determinante



Opportunità ed efficacia dell'approvvigionamento economico durante la pandemia di COVID-19

Rapporto della Commissione della gestione del Consiglio nazionale

del 9 settembre 2022

L'essenziale in breve

La pandemia di COVID-19 ha rappresentato una sfida in termini di approvvigionamento economico. Molti prodotti necessari non erano più disponibili in quantità sufficienti in Svizzera e neppure all'estero. Nel suo rapporto la CdG-N analizza in particolare il ruolo assunto dall'AEP prima e durante la crisi, le basi giuridiche pertinenti e le modalità di ripartizione dei compiti con altre unità amministrative all'inizio della crisi. La Commissione ha voluto concentrarsi in particolare sulla questione dell'approvvigionamento di materiale medico.

Basi legali e progetto di revisione

Per quanto riguarda la questione delle basi giuridiche, la CdG-N esprime la propria soddisfazione per il fatto che il Consiglio federale abbia avviato il processo di riflessione affinché le conclusioni tratte dalla gestione della pandemia di COVID-19 vengano integrate nella legislazione. In particolare saranno esaminate le interrelazioni fra la legge sull'approvvigionamento economico del Paese, la legge sulle epidemie e il piano pandemico. In tale contesto la CdG-N ritiene importante che le competenze siano definite in modo inequivocabile e che il campo d'applicazione delle basi legali sia delimitato nel modo più chiaro possibile. La CdG-N ritiene inopportuno che l'articolo 44 della legge sulle epidemie si applichi solo alla fornitura di agenti terapeutici e non ai dispositivi di protezione e invita pertanto il Consiglio federale a valutare se il campo di applicazione di questa disposizione debba essere esteso all'approvvigionamento di tutto il materiale medico necessario in caso di epidemia.

Scorte di materiale medico

LA CdG-N accoglie con favore il fatto che sia previsto un esame della questione relativa alle scorte di materiale medico. Ha inoltre preso atto dei motivi in base a cui il Consiglio federale in passato non ha imposto agli istituti di cura la costituzione di riserve minime e del perché le direttive del piano pandemico non sono state dichiarate vincolanti. Tuttavia si rammarica per la decisione presa all'epoca e ritiene che, nonostante l'opposizione che si è manifestata contro tali misure, si sarebbe dovuto dare maggior peso alle considerazioni relative alla salute pubblica. Costata però anche con soddisfazione che secondo l'UFAE alcune prescrizioni del nuovo piano pandemico dovrebbero essere dichiarate vincolanti e che l'attuazione delle raccomandazioni dovrebbe essere controllata.

Per quanto riguarda i medicinali necessari per le malattie contagiose, la CdG-N concorda con l'Ufficio federale per l'approvvigionamento economico del Paese sulla necessità di riconsiderare per quali prodotti debbano essere costituite in futuro delle scorte. Ritiene inoltre che il Consiglio federale debba rivedere la gamma di agenti terapeutici interessati e, se necessario, ampliare l'elenco. La CdG-N accoglie con favore il previsto riesame completo delle scorte obbligatorie e si informerà al riguardo a tempo debito.

Coordinamento e collaborazione fra le unità amministrative

Il CdG-N ha anche constatato che la Commissione federale per la preparazione e la risposta alle pandemie (CFP), che ha il compito di fornire all'Amministrazione federale una consulenza sulla preparazione alle pandemie, non comprende esperti nel campo dell'approvvigionamento di agenti terapeutici. Il CdG-N invita il Consiglio federale a esaminare se esperti di questo settore debbano essere integrati direttamente nella CFP.

All'inizio della pandemia il Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca (DEFR) e il Dipartimento federale dell'interno (DFI) hanno dovuto definire la ripartizione delle responsabilità per la gestione del materiale. Secondo la CdG-N ciò dimostra che in precedenza le competenze delle varie unità amministrative non erano state definite con sufficiente chiarezza. Soprattutto, ritiene che la responsabilità di dirigere le operazioni debba essere definita in modo inequivocabile prima che si verifichino situazioni di crisi. Chiede quindi al Consiglio federale di esaminare se le competenze delle varie unità amministrative in materia di gestione del materiale debbano essere chiarite o ridefinite, soprattutto in caso di crisi, e di determinare quale unità amministrativa sia responsabile della direzione delle operazioni in quali casi.

Scorte d'emergenza

Infine la Commissione ritiene che dovrebbero essere effettuato anche un riesame della gamma di alimenti e dei beni oggetto di scorte nel contesto delle raccomandazioni indirizzate ai privati, in quanto la costituzione di riserve domestiche potrebbe rappresentare una buona soluzione al problema dei depositi. Ciò vale in particolare per le mascherine igieniche il cui deposito centralizzato è più difficile da attuare.

Rapporto

1 Introduzione

1.1 Situazione iniziale

La pandemia di COVID 19 ha rappresentato una sfida importante per l'approvvigionamento economico del Paese. Numerosi beni necessari non erano più disponibili in quantità sufficienti in Svizzera e anche all'estero. La pandemia è stata all'origine di notevoli turbolenze sui mercati agroalimentari nazionali e internazionali. La domanda di prodotti a lunga conservazione è tendenzialmente aumentata, mentre la domanda generata dal settore alberghiero e della ristorazione è diminuita. Tuttavia, l'approvvigionamento della Svizzera in derrate alimentari e in altre merci indispensabili è stato sempre assicurato.¹ L'Approvvigionamento economico del Paese (AEP) ha rilevato un forte aumento della domanda globale di alcuni medicinali in relazione alla pandemia di COVID-19. I trattamenti relativi alla COVID-19 richiedevano una grande quantità di principi attivi e medicinali che non sono stati oggetto di scorte obbligatorie prima della pandemia. Vi sono state anche interruzioni nelle forniture di energia all'industria e alla logistica.²

Secondo l'Ufficio federale per l'approvvigionamento economico del Paese (UFAE), le pandemie non fanno parte delle crisi di approvvigionamento «classiche» in cui il normale consumo di beni d'importanza vitale – solitamente beni di consumo – non può più essere assicurato per un certo periodo di tempo. Le pandemie e le epidemie comportano uno «shock di domanda» che non può praticamente essere gestito con gli strumenti della legge sull'approvvigionamento del Paese (LAP), i quali sono orientati a contingenze economiche e ad attori che intervengono in situazioni ordinarie.³

1.2 Avvio dell'inchiesta

Il 18 maggio 2020 le Commissioni della gestione delle Camere federali (CdG) hanno deciso di condurre un'inchiesta sulle misure adottate dal Consiglio federale e dall'Amministrazione federale per far fronte alla pandemia di COVID-19. Al fine di prendere in considerazione le circostanze particolari, le dinamiche e l'ampiezza tematica, le CdG hanno deciso di delegare alle loro sottocommissioni la determinazione dei punti focali dell'inchiesta e l'attuazione dell'ispezione.

¹ Rapporto sull'approvvigionamento economico del Paese 2017–2020, pag. 43, www.bwl.admin.ch > Documenti > Documentazione di base (stato: 29.4.2022); verbale della seduta della Sottocommissione DFF/DEFR della CdG-N del 5 ottobre 2020 (audizione dell'UFAE).

² Rapporto sull'approvvigionamento economico del Paese, pag. 43–46, www.bwl.admin.ch > Documenti > Documentazione di base (stato: 29 aprile 2022).

³ Nota dell'UFAE del 24 marzo 2021, pag. 4.

La Sottocommissione DFF/DEFR della Commissione della gestione del Consiglio nazionale (CdG-N) ha deciso di analizzare l'approvvigionamento economico del Paese (AEP) durante la pandemia di COVID-19.

1.3 **Oggetto dell'inchiesta**

In questo rapporto la CdG-N analizza principalmente il ruolo dell'Approvvigionamento economico del Paese prima e durante la crisi, le basi legali pertinenti e la ripartizione dei compiti tra le varie unità amministrative all'inizio della crisi. L'attenzione è incentrata sull'aspetto della fornitura di materiale medico.

Per iniziare vengono illustrate le basi legali e i principi dell'approvvigionamento economico del Paese (n. 2). In seguito vengono discusse le modalità di preparazione a una pandemia da parte delle autorità federali (n. 3) e le misure adottate tra gennaio e giugno 2020 (n. 4). Infine vengono presentati gli insegnamenti che le autorità federali hanno tratto dalla pandemia di COVID-19 e la loro valutazione da parte della CdG-N (n. 5).

La Sottocommissione DFF/DEFR ha coordinato il suo lavoro con quello delle altre sottocommissioni della CdG-N che si occupano in generale della gestione dei materiali relativi alla pandemia. La CdG-N ha già pubblicato in questo ambito alcuni rapporti relativi ai contatti tra le autorità federali e le imprese Lonza e Moderna in merito alla produzione e all'acquisto dei vaccini contro la COVID-19⁴ e all'acquisto di mascherine protettive da parte della Confederazione.⁵

L'organizzazione dell'AEP non è oggetto del presente rapporto, poiché questo aspetto è attualmente trattato dal gruppo di lavoro «Fideiussioni nella navigazione marittima». Nell'ambito dell'inchiesta relativa alle Fideiussioni nella navigazione marittima⁶, le CdG hanno raccomandato al Consiglio federale di riesaminare la struttura organizzativa dell'UFAE e in particolare la sua struttura di milizia, la ripartizione dei compiti tra l'Ufficio federale e il Dipartimento, nonché l'opportunità di integrare l'UFAE in un altro ufficio federale.⁷ È stata condotta un'inchiesta amministrativa⁸ e il 30 marzo 2022 il Consiglio federale ha adottato in tale contesto alcune decisioni di principio,⁹ Le CdG continueranno a seguire da vicino gli sviluppi dell'organizzazione, della conduzione, della struttura e delle risorse destinate all'AEP, ma non effettueranno una

⁴ Contatti tra le autorità federali e le imprese Lonza e Moderna riguardo alla produzione e all'acquisto di vaccini anti-COVID-19. Rapporto della Commissione della gestione del Consiglio nazionale del 16 novembre 2021 (FF 2022 450).

⁵ Pandemia di COVID-19: acquisto di mascherine di protezione. Rapporto della Commissione della gestione del Consiglio nazionale del 18 febbraio 2022 (FF 2022 490).

⁶ Fideiussioni nella navigazione marittima. Rapporto delle Commissioni della gestione delle Camere federali del 26 giugno 2018 (FF 2018 5253).

⁷ Fideiussioni nella navigazione marittima. Rapporto delle Commissioni della gestione delle Camere federali del 26 giugno 2018 (FF 2018 5253 5303).

⁸ Inchiesta amministrativa sull'approvvigionamento economico del Paese: verificare le strutture dirigenziali e organizzative, la compliance e la governance; comunicato stampa del Consiglio federale del 18 novembre 2020.

⁹ Il Consiglio federale ha preso decisioni di principio per una migliore sicurezza dell'approvvigionamento; comunicato stampa del Consiglio federale del 30 marzo 2022.

valutazione in merito nel presente rapporto poiché le misure di riorganizzazione non sono ancora state attuate.

2 **Basi legali dell'approvvigionamento economico del Paese**

Questo capitolo presenta le basi legali e i principi dell'approvvigionamento economico del Paese, nonché i suoi strumenti ordinari e quelli approntati in vista di una pandemia.

Secondo l'articolo 102 della Costituzione federale (Cost.), la Confederazione assicura «l'approvvigionamento del Paese in beni e servizi vitali in caso di minacce d'ordine egemonico o bellico nonché in caso di gravi situazioni di penuria cui l'economia non è in grado di rimediare da sé». In particolare, sono considerati vitali gli alimenti, gli agenti terapeutici e altri beni indispensabili di uso quotidiano, le materie ausiliarie e le materie prime per l'agricoltura, l'industria e il commercio, i vettori energetici e i mezzi necessari per la loro produzione, i servizi di trasporto e di telecomunicazione e la possibilità di disporre di scorte e di depositi¹⁰.

L'approvvigionamento economico del Paese è di competenza del Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca (DEFR). All'interno del DEFR questo compito è svolto da un'unità amministrativa, l'UFAE, e da un'organizzazione di milizia in cui circa 250 esperti del settore privato operano a tempo parziale.¹¹ L'AEP è guidato da un delegato proveniente dal mondo economico.¹²

2.1 **Principi e basi legali**

In base alla legge federale sull'approvvigionamento economico del Paese (LAP)¹³, il Consiglio federale può adottare misure per garantire l'approvvigionamento se l'economia stessa non è più in grado di farlo. Il principio di sussidiarietà sancito nell'articolo 102 Cost. e nell'articolo 3 LAP si applica anche all'approvvigionamento economico del Paese. Da un lato ciò significa che la Confederazione si assicura in primo luogo che gli attori economici possano adempiere al loro mandato di approvvigionamento in modo indipendente e adotta misure aggiuntive solo se l'economia non è in grado di garantire l'approvvigionamento economico del Paese in una situazione di penuria grave. D'altra parte, questo significa anche che la LAP non è lo strumento prioritario se una penuria può essere eliminata con risorse provenienti da altri settori di attività della Confederazione.

¹⁰ Biaggini, G., Lienhard, A., Schott, M. und Uhlmann, F. (2016). *Wirtschaftsverwaltungsrecht des Bundes*. Helbing Lichtenhahn, cap. 18 *Landesversorgungspolitik*, pag. 136.

¹¹ Organizzazione dei quadri della milizia del settore privato, www.bwl.admin.ch > Approvvigionamento economico del Paese > Organizzazione dell'approvvigionamento economico del Paese (stato: 4 aprile 2022).

¹² Art. 58 cpv. 2 LAP

¹³ Legge federale del 17 giugno 2016 sull'approvvigionamento economico del Paese (LAP, RS 531).

2.2 Strumenti dell'approvvigionamento economico del Paese

2.2.1 Fase di preparazione

Le misure preparatorie previste nella sezione 2 della LAP servono a rafforzare il sistema di approvvigionamento del Paese e la resilienza dell'economia contro le penurie, nonché a mantenere il più a lungo possibile il funzionamento economico regolare oppure a ripristinarlo il più rapidamente possibile.

Uno degli strumenti dell'approvvigionamento economico del Paese è la costituzione di scorte. Si fa una distinzione tra costituzione di scorte obbligatorie e costituzione di scorte supplementari (volontarie). Per quanto concerne la costituzione di scorte obbligatorie, il Consiglio federale prescrive mediante ordinanza che tutti gli importatori e le imprese che mettono in circolazione un bene per la prima volta devono tenere delle scorte. L'UFAE conclude un accordo per la costituzione di scorte obbligatorie con le imprese interessate in cui esse si impegnano a depositare in un determinato luogo una certa quantità di un determinato bene, precisandone pure la qualità. Il finanziamento di queste scorte obbligatorie spetta alle imprese stesse e secondo l'UFAE ciò spiega perché le quantità che possono essere depositate sono limitate.¹⁴ Le quantità depositate in questo modo vengono regolarmente sostituite e vendute attraverso i consueti canali di distribuzione. L'UFAE o l'autorità di controllo da esso nominata è tenuto a ispezionare regolarmente i depositi.¹⁵

Nel caso della costituzione di scorte complementari, l'articolo 14 LAP non prevede l'obbligo per le imprese di stipulare un contratto, ma l'UFAE concorda con quelle che sono disposte a farlo quali prodotti saranno depositati in quantità e qualità determinate. Di solito si tratta di beni d'importanza vitale poco richiesti o prodotti da pochi operatori del mercato. A titolo di esempio, si possono citare i dispositivi medici, come i set per le donazioni di sangue e le mascherine di protezione delle vie respiratorie, gli ingredienti per la produzione di lievito o gli elementi combustibili d'uranio.¹⁶ Le scorte complementari rappresentano meno del 10 per cento delle riserve strategiche.¹⁷

Se sono necessarie quantità maggiori di prodotti, il Consiglio federale può prescrivere che i settori interessati, ad esempio il settore sanitario (ospedali, case di cura, ecc.), costituiscano scorte minime.¹⁸ In virtù dell'articolo 5 capoverso 4 LAP, il Consiglio federale può obbligare le imprese che hanno un'importanza particolare per l'approvvigionamento economico del Paese ad adottare provvedimenti per garantire la loro capacità di produzione, trasformazione e fornitura.

¹⁴ Verbale della seduta della Sottocommissione DFF/DEFR della CdG-N del 5 ottobre 2020 (audizione dell'UFAE).

¹⁵ Per ulteriori informazioni sulle scorte obbligatorie: www.bwl.admin.ch > Temi > Scorte strategiche (stato: 10 marzo 2022).

¹⁶ Rapporto sull'approvvigionamento economico del Paese 2017–2020, pag. 52, www.bwl.admin.ch > Documenti > Documentazione di base (stato: 29 aprile 2022).

¹⁷ Per ulteriori informazioni sulle scorte obbligatorie: www.bwl.admin.ch > Temi > Scorte strategiche (stato: 10 marzo 2022).

¹⁸ Lettera dell'UFAE del 1° ottobre 2021, pag. 3.

Inoltre, sia nella fase preparatoria che durante una grave penuria la Confederazione può istituire incentivi finanziari¹⁹ per indurre le imprese di diritto privato ad adottare determinate misure. Secondo la LAP, la Confederazione può anche costituire scorte proprie se le imprese non sono in grado di costituire scorte di beni d'importanza vitale²⁰ o se lo sono solo in parte.

2.2.2 Penuria imminente o dichiarata

In caso di penuria imminente o dichiarata ai sensi dell'articolo 2 lettera b LAP il Consiglio federale ha la possibilità, conformemente all'articolo 31 LAP, di incentivare modifiche delle attività di produzione, promuovere le importazioni, limitare le esportazioni oppure incentivare modifiche relative all'offerta.²¹

In questo contesto l'UFAE ha tuttavia precisato che in caso di penuria imminente o dichiarata gli adeguamenti produttivi richiedono tempi lunghi a dipendenza del settore economico interessato. Ciò vale, ad esempio, per il complesso processo di produzione dei medicinali. Secondo l'UFAE, in caso di crisi non è possibile avviare entro un termine utile i processi di lavoro necessari per la produzione di un bene se mancano le capacità produttive corrispondenti. Le linee guida per gli aggiustamenti della produzione sono quindi indicate più per intervenire nelle crisi di lunga durata o per eliminare problemi di approvvigionamento strutturali che per le situazioni in cui l'intervento è attuato a corto o a medio termine. Tali decisioni, dato che sono di carattere strutturale, non rientrano in linea di principio nelle competenze dell'AEP (cfr. n. 2.3). Secondo l'UFAE, la politica strutturale non può essere annoverata fra gli obiettivi dell'AEP «con il pretesto di essere preparati per una possibile emergenza». Pertanto l'AEP deve dar prova di moderazione nell'intervenire sulle condizioni quadro vigenti in settori che rientrano nelle competenze di altre unità amministrative.²²

In caso di penuria grave il Consiglio federale ha anche la possibilità di intervenire sul mercato per ripristinare l'equilibrio tra domanda e offerta, ad esempio mediante misure di contingentamento o di razionamento. A causa dei limiti stabiliti dal principio di sussidiarietà (art. 102 Cost.), tali interventi sono giustificati solo in caso di penuria grave che l'economia non è in grado di affrontare da sé.

2.3 Approvvigionamento economico in tempo di pandemia

L'UFAE ha dichiarato che la LAP non prevede una base legale esplicita per intervenire in caso di pandemia. I casi di epidemia e di pandemia, come la pandemia di COVID-19, sono retti infatti a titolo sussidiario dalla legge sulle epidemie (LEp), che prevede l'adozione di misure specifiche. L'AEP adotta quindi misure imperniate sul

¹⁹ Art. 35 LAP

²⁰ Art. 15 LAP

²¹ Nota dell'UFAE del 24 marzo 2021.

²² Nota dell'UFAE del 24 marzo 2021, pag. 2.

piano pandemico elaborato dalla Commissione federale per la preparazione e la risposta alle pandemie (CFP) e dall'Ufficio federale della sanità pubblica (UFSP).²³

Questo piano era stato elaborato in precedenza specificamente per un virus influenzale, motivo per cui diversi beni risultati necessari nell'ambito della pandemia di COVID-19 non rientravano fra le scorte previste.

Nel caso in cui gli strumenti della LEp non bastassero, il Consiglio federale dispone di misure supplementari previste dalla LAP. Tuttavia, a differenza della LEp, gli strumenti della LAP non sono orientati specificamente alla lotta contro una pandemia. Secondo l'UFAE occorre esaminare in ogni singolo caso quali sono le basi legali determinanti: se una misura può essere adottata in base a una legge speciale, deve essere applicata anche la legge speciale. Tuttavia, se le misure adottate dal mondo economico e gli strumenti previsti dalla legge speciale non bastassero a garantire l'approvvigionamento in beni d'importanza vitale, vi è la possibilità di adottare misure supplementari in via sussidiaria sulla base della LAP.²⁴ L'UFAE ha tuttavia fatto notare alla CdG-N che la costituzione di scorte obbligatorie può rivelarsi inadeguata in una situazione di crisi contraddistinta da una corsa agli acquisti (choc della domanda), qualora il medicamento in questione non sia ancora stato immesso sul mercato in Svizzera.²⁵ In questo caso si applica la LEp.

Tuttavia la formulazione dell'art. 44 LEp menziona unicamente i prodotti terapeutici e la Confederazione non ha quindi potuto fondarsi su questa legge ad esempio per l'acquisto di attrezzature di protezione. L'acquisto di questo genere di beni si è quindi fondato sulle disposizioni della LAP.

Nell'ultima revisione della LEp²⁶ il legislatore ha dunque tenuto conto del fatto che le pandemie non sono un problema «classico» del mercato (cfr. n. 1.1). La LAP dal canto suo contribuisce a rafforzare la resilienza del sistema di approvvigionamento grazie a misure preparatorie come la costituzione di scorte in tempi normali. Secondo l'UFAE e l'UFSP, questo è il motivo per cui l'articolo 44 capoverso 1 della LEp statuisce che dapprima devono essere utilizzati gli strumenti economici preventivi previsti dalla LAP (cfr. n. 2.2.1), anche se il loro contributo è spesso limitato, soprattutto in caso di pandemie. Secondo l'UFAE non è sempre possibile prevedere una crisi specifica e individuare anticipatamente i beni per i quali si manifesta uno shock della domanda (medicamenti specifici). Inoltre, potrebbe anche non essere opportuno, da un punto di vista sia materiale che economico, ricorrere a una misura preparatoria in circostanze normali (ad esempio quando non è possibile assicurare un avvicendamento delle scorte obbligatorie).²⁷

A seconda della legge applicata, la responsabilità della misura specifica spetta all'UFSP o all'AEP, organi che provvedono quindi a coordinarsi costantemente.

²³ Nota dell'UFAE del 24 marzo 2021, pag. 4.

²⁴ Nota dell'UFAE del 24 marzo 2021, pag. 4.

²⁵ Nota dell'UFAE del 24 marzo 2021, pag. 4.

²⁶ Cfr. messaggio del Consiglio federale del 3 dicembre 2010 concernente la revisione della legge sulle epidemie (FF 2011 283 365).

²⁷ Nota dell'UFAE del 24 marzo 2021, pag. 4.

2.4 Revisione della legislazione

L'UFAE reputa che la formulazione dell'articolo 44 capoverso 1 LEp possa portare a malintesi sulle possibilità d'intervento dell'AEP.²⁸ Quando è stata emanata questa disposizione, nell'ottica di una pandemia influenzale che si sarebbe diffusa in modo relativamente lento, si riteneva che in tempi normali sarebbe stato opportuno, come «*First line of defence*», costituire scorte di agenti terapeutici appropriati. In particolare, sono state costituite scorte obbligatorie di medicinali (ad esempio il Tamiflu). Tuttavia la costituzione di scorte obbligatorie, che per la Confederazione comporta costi assai esigui, interessa principalmente beni (di consumo) il cui ricambio può essere garantito in quantità che consentono di coprire il consumo ordinario. Secondo l'UFAE, in base al regime attualmente in vigore le scorte obbligatorie specifiche ai casi di pandemia possono essere costituite solo in misura relativamente ridotta.

L'UFSP ha dichiarato alla CdG-N che è prevista una revisione della LEp e del piano pandemico, che costituiscono le basi su cui poggia l'attività preparatoria relative alle pandemie. I lavori iniziali sono stati avviati e un progetto dovrebbe essere presentato al Parlamento non prima della fine del 2023.²⁹ L'UFAE ha annunciato che parteciperà attivamente, in collaborazione con i Cantoni, alla stesura delle nuove basi legali e dei piani.

3 Preparazione concreta a una pandemia da parte delle autorità federali

Questo capitolo tratta le misure preparatorie generali e specifiche dell'AEP in vista di una pandemia. Nei singoli sottocapitoli l'attenzione è incentrata sulle scorte di materiale medico - in particolare le mascherine protettive - e di etanolo, che costituiscono gli ambiti in cui la CdG-N ha identificato le maggiori penurie.

3.1 Costituzione di scorte obbligatorie

L'AEP verifica regolarmente se le scorte obbligatorie costituite sono appropriate e corrispondono al fabbisogno. Ad esempio, l'ordinanza concernente la costituzione di scorte obbligatorie di medicinali è stata aggiornata e completata nel 2016 e nel 2020 e prevede ora anche l'obbligo di costituire scorte obbligatorie di vaccini, siringhe di adrenalina pronte all'uso e alcuni mezzi di contrasto. Tuttavia, l'accento è stato posto principalmente sull'eliminazione delle lacune esistenti e non sulle problematiche relative alla pandemia. La CFP precisa nel piano pandemico quali beni e in che quantità devono essere oggetto di una scorta in vista di una possibile pandemia.

²⁸ Nota dell'UFAE del 24 marzo 2021, pag. 5.

²⁹ Boll. Uff. 2021 S 1165

3.2 Scorte di materiale medico

Secondo l'UFAE³⁰, possono essere soggetti a scorte obbligatorie i medicinali d'importanza vitale come gli antibiotici, i vaccini e gli analgesici forti, ma non tutti i medicinali necessari in caso di pandemia. Nel caso specifico, l'agente patogeno responsabile del COVID-19 era sconosciuto all'epoca, per cui non è stato possibile definire prima della pandemia quali fossero i medicinali necessari di cui costituire scorte.

3.3 Scorte di mascherine

Per le mascherine igieniche ordinarie non sono previste scorte obbligatorie o altre forme di scorta. L'UFAE ritiene che in questo caso non sia opportuno costituire scorte poiché la quantità necessaria in caso di pandemia è talmente grande da rendere impossibile un ricambio sufficiente in tempi normali con il rischio che grandi quantità di mascherine debbano essere gettate al superamento della data di scadenza. Per questo motivo la Confederazione aveva previsto di costituire le proprie scorte nell'ambito del piano pandemico.³¹ Nel 2004 aveva costituito una scorta di 30 milioni di mascherine igieniche, metà delle quali sono state distribuite ai Cantoni durante la pandemia influenzale del 2009. In seguito la CFP ha deciso di non ricostituire le scorte.³²

Secondo l'UFAE, anche l'ipotesi di costituire le scorte facendo capo unicamente al sistema sanitario non è fattibile a causa della massiccia domanda supplementare in caso di pandemia. In particolare il settore sanitario non sarebbe in grado di assicurare il ricambio regolare delle ingenti scorte necessarie per coprire i bisogni sia del settore sanitario sia della popolazione, che normalmente non utilizza alcuna mascherina igienica. Le quantità proposte nel piano pandemico si basavano quindi sul fabbisogno medio normale (consumo medio sull'arco di 4,5 mesi). Per questo volume di mascherine il ricambio periodico può essere gestito senza problemi, facendo in modo che sia sempre disponibile una scorta di mascherine di recente produzione. Le istituzioni che non dispongono di un deposito corrispondente possono rivolgersi a terzi o stipulare accordi adeguati con i fornitori. L'unico requisito è che il deposito sia situato in Svizzera. La data di scadenza non è rilevante per una scorta fino a un anno di consumo ordinario, dato che la durata di conservazione è di solito di circa cinque anni.³³

L'UFAE ha effettuato nel 2016 un rilevamento delle scorte di mascherine e di guanti per visite mediche negli ospedali e nelle case di cura dei 26 Cantoni ed è giunto alla conclusione che il livello delle scorte di mascherine igieniche era superiore alle raccomandazioni formulate nel piano pandemico (> 160 %), mentre quello relativo alle

³⁰ Verbale della seduta della Sottocommissione DFF/DEFR della CdG-N del 5 ottobre 2020 (audizione dell'UFAE).

³¹ Verbale della seduta della Sottocommissione DFF/DEFR della CdG-N del 5 ottobre 2020 (audizione dell'UFAE).

³² Verbale della seduta della Sottocommissione DFF/DEFR della CdG-N del 5 ottobre 2020 (audizione dell'UFAE).

³³ Lettera dell'UFAE alla Sottocommissione DFF/DEFR della CdG-N del 1° ottobre 2021, pag. 1–2.

mascherine di protezione delle vie respiratorie (FFP 2 e FFP3) non era stato raggiunto (65 %).³⁴

L'UFAE ha inoltre informato la CdG-N che l'AEP si è chinata a fondo sulle varie opzioni di stoccaggio delle mascherine durante la stesura del piano pandemico elaborato all'attenzione della CFP. A causa della complessità del mercato (importazioni da parte di produttori, distributori, cooperative di acquisto, ospedali), la costituzione di scorte obbligatorie da parte degli importatori o dei primi distributori si è rivelata impraticabile. Nell'ambito della valutazione delle possibili alternative è stata discussa con le associazioni sanitarie e i Cantoni l'ipotesi che prevede la costituzione di scorte da parte degli operatori che ne fanno uso. Alcuni Cantoni non hanno ritenuto necessario potenziare ulteriormente le loro scorte di mascherine igieniche, ma hanno invece chiesto di assicurare una distribuzione uniforme delle scorte nei Cantoni e la costituzione di scorte a livello nazionale. I Cantoni hanno rifiutato l'istituzione di scorte obbligatorie per motivi di costo.³⁵ Le istituzioni sanitarie non hanno appoggiato la costituzione di scorte obbligatorie, ma si sono invece pronunciate a favore dell'emanazione di raccomandazioni.

Nel piano pandemico svizzero sono quindi state formulate raccomandazioni specifiche per le scorte individuali di mascherine e guanti per visite mediche. Le strutture sanitarie sono state informate per iscritto tramite le loro associazioni in merito ai quantitativi proposti dall'UFAE e sono state invitate a prepararsi adeguatamente a una pandemia avvalendosi delle liste di controllo contenute nel piano pandemico.

LUFSP ha informato la CdG-N che non sono previsti controlli regolari concernenti il rispetto delle raccomandazioni da parte dei destinatari.³⁶ L'UFAE aveva espresso l'intenzione di effettuare controlli puntuali nell'ambito della revisione del piano pandemico prevista per il 2020 e in tale occasione avrebbe dovuto esprimersi anche sull'aumento delle scorte della Confederazione. Tuttavia ciò non è stato possibile a causa del sopraggiungere della pandemia di COVID-19.

3.4 Scorte di etanolo

La stampa ha sollevato più volte il tema relativo alle riserve di etanolo della Confederazione che recentemente sono state ridotte. In effetti, fino al termine del 2018 Alcosuisse ha detenuto uno stock di etanolo per conto della Regia federale degli alcool pari alla domanda interna ordinaria che si registra sull'arco di circa tre mesi, ossia 8 000–10 000 tonnellate. Il 1° luglio 2018, a seguito della liberalizzazione del mercato dell'etanolo³⁷, Alcosuisse è stata venduta a una società privata. Nel suo messaggio del 2012 il Consiglio federale ha precisato che riteneva obsoleto il monopolio delle importazioni detenuto dalla Confederazione e che il relativo approvvigionamento era

³⁴ Nota dell'UFAE del 7 giugno 2021, parte 3, pag. 2.

³⁵ Lettera dell'UFAE alla Sottocommissione DFF/DEFR della CdG-N del 1° ottobre 2021, pag. 1.

³⁶ Nota dell'UFAE del 7 giugno 2021, parte 3, pag. 2.

³⁷ Modifica del 30 settembre 2016 (RU 2017 777) della legge federale del 21 giugno 1932 sulle bevande distillate (LAlc; RS 680).

comunque assicurato.³⁸ Secondo uno studio compiuto dalla KPMG nel 2009 riguardo all'abolizione del monopolio svizzero degli alcolici³⁹ era improbabile che si formasse un monopolio privato dopo la liberalizzazione del mercato.⁴⁰ La liberalizzazione del mercato ha raccolto un grande consenso nel quadro della consultazione ed è stata adottata all'unanimità dalle Camere federali.⁴¹

Il mercato dell'etanolo è stato completamente liberalizzato all'inizio del 2019. Ciò significa che non sussiste più l'obbligo di detenere una determinata quantità minima di etanolo in magazzino per conto della Confederazione. In questo nuovo contesto, nel 2019 l'AEP ha analizzato la situazione dell'etanolo e l'industria chimica è giunta alla conclusione che la gestione della continuità operativa (*Business Continuity Management*) permette di garantire la disponibilità di etanolo per la produzione dei suoi prodotti principali.⁴²

L'UFAE ha spiegato⁴³ di aver voluto dare al mercato il tempo di riformarsi, poiché in Svizzera è principalmente l'economia ad assumere la responsabilità di fornire beni e servizi d'importanza vitale. Nel 2020 Alcosuisse deteneva comunque una quota di mercato compresa tra l'80 e l'87 per cento.⁴⁴

All'inizio della pandemia si è verificata una penuria a breve termine di disinfettanti, dovuta in parte all'aumento della domanda ma anche al fatto che altri produttori sono entrati nel mercato. L'Organo comune di notifica per prodotti chimici (Sportello unico e organo di decisione per i prodotti chimici dell'Ufficio federale dell'ambiente UFAM, dell'Ufficio federale della salute pubblica UFSP e della Segreteria di stato dell'economia SECO) ha emanato una deroga che ha consentito anche alle farmacie, per esempio, di produrre disinfettanti, il che ha provocato una penuria di etanolo. L'UFAE ha sottolineato che tale penuria non ha riguardato i clienti tradizionali di Alcosuisse bensì i nuovi produttori che sono entrati nel mercato.

La pandemia di COVID-19 ha confermato l'importanza di disporre di sufficienti quantità di etanolo, pertanto il Consiglio federale ha deciso di adottare una soluzione transitoria intesa a garantirne a breve termine scorte sufficienti. Il Parlamento ha approvato i crediti necessari per la costituzione di tali scorte nella sessione autunnale del 2020.

³⁸ Messaggio del 25 gennaio 2012 concernente la revisione totale della legge sull'alcool (legge sull'imposizione delle bevande spiritose e legge sul commercio dell'alcol) (FF 2012 1043).

³⁹ Thomas, M. & Harsch, I. (KPMG). (2009). Ethanolmarkt – Aufhebung des Schweizer Alkoholmonopols. Analyse des derzeitigen Marktumfeldes und des erwarteten Einflusses einer Liberalisierung.

⁴⁰ Ethanolmarkt – Aufhebung des Schweizer Alkoholmonopols, pag. 31.

⁴¹ Boll. Uff. 2016 N 1048, Boll. Uff. 2016 S 709

⁴² Rapporto 2019 sulla costituzione di scorte obbligatorie, pag. 48, www.bwl.admin.ch > Documenti > Documenti di base (stato: 29 aprile.2022).

⁴³ Verbale della seduta della Sottocommissione DFF/DEFR della CdG-N del 5 ottobre 2020 (audizione dell'UFAE).

⁴⁴ Verbale della seduta della Sottocommissione DFF/DEFR della CdG-N del 5 ottobre 2020 (audizione dell'UFAE).

Contemporaneamente, dopo che la mozione 20.3448⁴⁵ è stata accolta in Parlamento, sono stati avviati a partire dal 2020 i lavori preparatori per l'istituzione di una scorta obbligatoria di etanolo. Ciò avrebbe richiesto l'elaborazione di una nuova ordinanza del Consiglio federale fondata sulla LAP. Tuttavia, a causa delle reazioni negative scaturite dalla consultazione, il Consiglio federale ha rinunciato a introdurre scorte obbligatorie e, tenuto conto della struttura particolare del mercato dell'etanolo, proporrà al Parlamento un credito d'impegno per un contratto di garanzia con Alcosuisse SA per il periodo 2023-2027 al fine di costituire un'ulteriore scorta di 6000 tonnellate di etanolo.⁴⁶

4 Misure di approvvigionamento economico durante la pandemia di COVID-19

Nella primavera del 2020 l'AEP ha adottato una serie di misure sulla base delle misure preparatorie conformemente alla LAP e al Piano pandemico svizzero (cfr. n. 3). Il presente capitolo tratta queste misure, in particolare l'organizzazione d'intervento in caso di crisi dell'AEP (4.1), la ripartizione delle responsabilità tra unità amministrative (4.2) e le misure di approvvigionamento (4.3 - 4.7). Riguardo a quest'ultimo punto, la CdG-N è stata ampiamente informata sulle misure adottate dall'AEP e successivamente ha scelto di concentrarsi sulla questione del materiale medico.

4.1 Organizzazione d'intervento in caso di crisi dell'AEP

Secondo l'UFAE⁴⁷, l'AEP è un'organizzazione di crisi e pertanto è sempre pronta ad affrontare situazioni di emergenza. Con grande stupore della CdG-N, l'UFAE ha dichiarato tuttavia che ciò non si applicava a eventi della portata della crisi attuale.

A partire dal febbraio del 2020 l'AEP ha convocato il suo stato maggiore di crisi, che ha valutato la situazione dapprima quotidianamente e in seguito a intervalli più lunghi, coinvolgendo la competente organizzazione di milizia dell'AEP. Durante la prima ondata della pandemia le riunioni si sono tenute quasi ogni giorno, compreso il fine settimana. Successivamente durante la crisi gli scambi all'interno dello stato maggiore si tengono con cadenza settimanale. Lo stato maggiore di crisi è tuttora attivo.

Lo stato maggiore di crisi dell'AEP è diretto da un collaboratore dell'UFAE ed era inizialmente composto dai capi dei segretariati che si occupano dei sei settori

⁴⁵ Mo. Consiglio nazionale (Michaud Gigon). «Ricostituire le scorte obbligatorie di etanolo in Svizzera» (20.3448).

⁴⁶ Il Consiglio federale vuole un contratto quinquennale con Alcosuisse per delle riserve svizzere di etanolo, comunicato stampa del Consiglio federale dell'11 marzo 2022.

⁴⁷ Verbale della seduta della Sottocommissione DFF/DEFR della CdG-N del 24 marzo 2021 (audizione dell'UFAE).

dell'AEP⁴⁸, mentre attualmente ne fanno parte anche i capi dei vari settori coinvolti. Accanto a tale attività, il delegato incontra settimanalmente i sei capisettore dell'AEP per valutare la situazione.

L'UFAE partecipa inoltre a gruppi di lavoro della Confederazione incaricati dell'acquisto di materiale di protezione e di medicinali contro la COVID-19. Dopo la prima ondata è stato istituito il gruppo di lavoro interdipartimentale materiale medico di cui faceva parte un collaboratore dell'UFAE.⁴⁹

Dopo l'attivazione dello Stato maggiore federale Protezione della popolazione⁵⁰, l'UFAE è stato rappresentato a titolo permanente nella conferenza dei direttori dal suo direttore aggiunto. Durante la prima ondata, in particolare, lo Stato maggiore federale ha informato regolarmente sulla situazione in materia di approvvigionamento. L'UFAE è stato coinvolto anche nella stesura dei rapporti sulla gestione della crisi e ha definito molto prezioso lo scambio di informazioni avvenuto nell'ambito di questo organo. L'Ufficio federale non era direttamente rappresentato in seno allo Stato maggiore di crisi del Consiglio federale per la gestione della pandemia da coronavirus (SMCC), ma lo era il suo dipartimento di riferimento, il DEFR.

4.2 Decisione relativa alla ripartizione delle responsabilità tra unità amministrative

Secondo l'UFAE⁵¹, le competenze per l'acquisto di medicinali e di materiale di protezione sono disciplinate adeguatamente e in maniera chiara nella LEp. Inoltre, mediante la legge COVID-19 sono state stabilite disposizioni più specifiche dettate dalle esigenze della situazione.⁵²

La ripartizione concreta delle competenze per la gestione del materiale durante la crisi è stata invece discussa a livello di dipartimento, tra il DFI e il DEFR. L'UFSP ha spiegato⁵³ che la decisione di affidare al DFI la direzione delle operazioni è stata presa a livello di segreteria generale, dato che le basi per gli acquisti urgenti erano contenute nella LEp e non nella LAP. Inoltre, l'UFAE non poteva svolgere questo ruolo non possedendo una licenza per il commercio all'ingrosso e in considerazione delle dimensioni limitate dell'unità amministrativa. Era altresì importante che gli acquisti e la distribuzione potessero essere coordinati con il fabbisogno a livello sanitario e che

⁴⁸ Questi sei settori, diretti da responsabili dell'AEP provenienti dalle cerchie economiche, valutano la situazione e trasmettono le loro conclusioni all'organizzazione d'intervento in caso di crisi attraverso i capi dei segretariati. Le conclusioni vengono successivamente raccolte e analizzate. Se è necessario adottare misure, le decisioni vengono prese al grado pertinente, a livello di settore o dell'AEP, oppure vengono proposte al capo del dipartimento o al Consiglio federale.

⁴⁹ Art. 12 dell'ordinanza 3 del 19 giugno 2020 sui provvedimenti per combattere il coronavirus (COVID-19) (Ordinanza 3 COVID-19; RS **818.101.24**).

⁵⁰ Ordinanza del 2 marzo 2018 sullo Stato maggiore federale Protezione della popolazione (OSMFP; RS **520.17**).

⁵¹ Verbale della seduta della Sottocommissione DFF/DEFR della CdG-N del 24 marzo 2021 (audizione dell'UFAE).

⁵² Legge federale del 25 settembre 2020 sulle basi legali delle ordinanze del Consiglio federale volte a far fronte all'epidemia di COVID-19 (Legge COVID-19; RS **818.102**).

⁵³ Lettera dell'UFSP del 4 febbraio 2021.

l'organo competente potesse accedere direttamente alle pertinenti informazioni. Per questo motivo è stata presa la decisione di assegnare la gestione al DFI, il monitoraggio all'UFAE e gli acquisti. Le relative competenze sono assegnate all'UFSP mediante l'ordinanza 2 COVID-19 del 3 aprile 2020.⁵⁴

Inoltre, si è deciso di attivare la Gestione federale delle risorse (ResMaB)⁵⁵, che fa capo all'Ufficio federale della protezione della popolazione (UFPP), la quale ha assunto il compito di coordinamento.

4.3 Medicamenti

Sin dall'inizio della crisi di COVID-19 la Confederazione ha assicurato il coordinamento e coadiuvato i Cantoni in maniera sussidiaria nell'acquisto di medicamenti e di dispositivi di protezione individuale. Ne è un esempio il settore dell'AEP «Agenti terapeutici», che ha raccomandato ai Cantoni di valutare le loro scorte di mascherine già nel gennaio del 2020. Il ruolo di coordinamento della Confederazione è stato rafforzato mediante l'ordinanza 3 COVID-19 del 19 giugno 2020⁵⁶, la quale contiene, in particolare, un elenco di medicamenti e di dispositivi medici importanti di cui occorre tenere il controllo delle scorte in Svizzera nonché di quelli che devono essere acquistati e gestiti in modo coordinato e, se necessario, distribuiti ai Cantoni. A tal fine è stato istituito dall'UFSP⁵⁷ un gruppo di lavoro Medicamenti COVID-19 della task-force UFSP COVID-19 costituito da rappresentanti dell'UFAE, di Swissmedice e della Farmacia dell'esercito, talvolta anche da farmacisti cantonali e infine dall'UFSP.

L'UFSP e l'UFAE, in collaborazione con Swissmedic, l'industria e la Società svizzera dei farmacisti dell'amministrazione e degli ospedali (GSASA), nonché l'Associazione dei farmacisti cantonali (KAV) hanno garantito l'approvvigionamento durante la primavera del 2020. Al riguardo sono state adottate diverse misure.⁵⁸ In collaborazione con una società di consulenza è stato sviluppato un sistema di dichiarazione per il controllo digitale delle scorte, in cui i fornitori e gli ospedali devono dichiarare settimanalmente le loro scorte. Il Consiglio federale intende portare avanti il processo di digitalizzazione di questo controllo. L'UFSP ha inoltre definito, in collaborazione con le società mediche, il fabbisogno necessario per la disponibilità di medicamenti. Per

⁵⁴ Modifica dell'ordinanza del 3 aprile 2020 (Approvvigionamento di materiale medico importante), in vigore dal 4 aprile 2020 al 22 giugno 2020 (RU **2020 1155**).

⁵⁵ In situazioni straordinarie, la ResMaB coordina l'impiego delle risorse disponibili facendo coincidere le domande e le offerte di assistenza. L'organizzazione lavora in collaborazione con gli organi di condotta cantonali, i servizi federali, i gestori di infrastrutture critiche, le imprese private, i governi stranieri e le organizzazioni internazionali. www.babs.admin.ch > Altri campi d'attività > Gestione federale delle risorse (consultato il 3 marzo 2022).

⁵⁶ Art. 16 dell'ordinanza 3 del 19 giugno 2020 sui provvedimenti per combattere il coronavirus (COVID-19) (Ordinanza 3 COVID-19; RS **818.101.24**)

⁵⁷ Lettera del Consiglio federale all'attenzione della Commissione della sicurezza sociale e della sanità del Consiglio degli Stati (CSSS-S) del 14 ottobre 2020; comunicato stampa della CSSS-S del 4 settembre 2020, www.parlamento.ch > Servizi > Notizie (consultato l'8 aprile 2022).

⁵⁸ Nota dell'UFSP del 7 giugno 2021, parte 3, pag. 3-4.

gli agenti terapeutici il cui approvvigionamento non poteva essere garantito dall'economia, l'UFSP ha talvolta stipulato accordi con i produttori per aumentare la capacità di produzione, per definire garanzie di acquisto nonché per la costituzione di scorte, e ha talvolta provveduto all'acquisto autonomo di medicinali in collaborazione con la Farmacia dell'esercito.

4.4 Materiale di protezione

Come già menzionato nel numero 2.3, il Consiglio federale non aveva reso obbligatorio le scorte di materiale di protezione. A causa dell'evoluzione della situazione in Italia, alla metà di febbraio del 2020 gli ospedali e i Cantoni sono stati nuovamente resi attenti sull'obbligo di costituire scorte secondo il Piano svizzero per pandemia influenzale. L'UFAE ha ricordato agli ospedali e agli altri istituti sanitari che il Piano pandemico⁵⁹ raccomandava la costituzione di scorte dei beni menzionati.

Per quanto riguarda le mascherine di protezione delle vie respiratorie, prima della pandemia l'UFAE aveva stipulato contratti con tre fornitori per costituire scorte supplementari per un totale di 170 000 esemplari. Queste scorte supplementari di mascherine FFP2 e FFP3 sono state liberate d'intesa con le imprese interessate e vendute alla Farmacia dell'esercito, per poi essere distribuite ai Cantoni tramite la Gestione federale delle risorse. L'obiettivo era di coprire il loro fabbisogno immediato. Si è trattato di una soluzione complementare alle scorte degli ospedali, degli istituti per anziani e di cura e di altre istituzioni medico-sociali, come raccomandato dalla Confederazione (cfr. n. 0). Questa scorta era destinata al personale sanitario e non a garantire un approvvigionamento su una più ampia scala.

Secondo l'UFAE, il rapido incremento della domanda di disinfettanti per le mani, di materiale di protezione, di materiale medico e di medicinali non era prevedibile in queste proporzioni e si spiega fra l'altro con la scarsità delle scorte delle organizzazioni e la corsa agli acquisti che ne è seguita.

L'UFAE ha informato la CdG-N⁶⁰ che nel corso del 2020 la Confederazione ha ricostituito scorte di mascherine per coprire il fabbisogno di 40 giorni in caso di una nuova ondata di COVID-19. Anche i Cantoni sono stati esortati a costituire scorte per 40 giorni.

4.5 Approvvigionamento di medicinali e restrizioni alla dispensazione

Dal mese di settembre del 2015 le penurie di medicinali che contengono principi attivi d'importanza vitale devono essere notificate al Centro di notifica degli agenti

⁵⁹ Piano svizzero per pandemia influenzale, pag. 59-60.

⁶⁰ Verbale della seduta della Sottocommissione DFF/DEFR della CdG-N del 5 ottobre 2020 (audizione dell'UFAE).

terapeutici⁶¹, diretto dall'AEP, che analizza le segnalazioni ricevute concernenti penuria e esaurimento delle scorte. Questa misura consente alla Confederazione di monitorare la situazione dell'approvvigionamento. L'UFAE conduce inoltre regolari indagini sulle scorte presso i titolari di licenze. In questo caso, il monitoraggio è stato esteso ai medicinali contro la COVID-19⁶² che hanno così potuto essere distribuiti agli ospedali secondo le necessità.

A metà marzo del 2020, il Consiglio federale⁶³ ha emanato l'ordinanza sulla restrizione alla dispensazione di medicinali al fine di garantire un'equa distribuzione alla popolazione. Nel campo dei medicinali per uso umano, il mercato è stato rifornito di circa 20 prodotti mediante la liberazione di scorte obbligatorie.

4.6 Misure nel settore alimentare e della logistica

Il settore «Alimentazione» dell'AEP ha analizzato la situazione basandosi sui dati forniti dai quadri della milizia privata e da altre unità amministrative. L'UFAE ha informato la CdG-N che l'approvvigionamento di derrate alimentari d'importanza vitale è stato garantito durante tutta la durata della crisi. Il fatto che all'inizio della pandemia in alcuni negozi gli scaffali fossero vuoti era dovuto a una domanda anormalmente forte, in quel momento, dettata dalla paura dei consumatori di rimanere senza beni d'importanza vitale. Sono state approntate misure nel settore dell'approvvigionamento alimentare, come la liberazione di scorte obbligatorie e la riduzione delle quantità vendute, che tuttavia non è stato necessario mettere in atto. Nel corso della crisi, l'UFAE non ha individuato particolari problemi di approvvigionamento per quanto concerne la produzione, l'importazione o la trasformazione di derrate alimentari e non è neppure stato necessario adottare misure particolari nel settore alimentare.

Tuttavia, l'aumento a breve termine della domanda ha causato inizialmente difficoltà logistiche, motivo per cui l'Ufficio federale delle strade (USTRA), in collaborazione con l'UFAE e i delegati cantonali dell'AEP, aveva deciso⁶⁴ di revocare temporaneamente il divieto per gli autoveicoli pesanti adibiti al trasporto di merci⁶⁵ di circolare la notte e la domenica.⁶⁶ L'UFAE ha concesso le necessarie autorizzazioni fondandosi sulla decisione dell'USTRA.

⁶¹ Cfr. ordinanza del 12 agosto 2015 sul centro di notifica per i medicinali a uso umano d'importanza vitale (RS **531.215.32**).

⁶² Verbale della seduta della Sottocommissione DFF/DEFR della CdG-N del 5 ottobre 2020 (audizione dell'UFAE).

⁶³ Ordinanza del 18 marzo 2020 sulla restrizione alla dispensazione di medicinali ([RS **531.215.33**] RU **2020 833**), abrogata con effetto al 19 settembre 2020

⁶⁴ Decisione dell'ASTRA del 20 marzo 2020.

⁶⁵ Art. 91 cpv. 1-3 dell'ordinanza del 13 novembre 1962 sulle norme della circolazione stradale (ONC ; RS **741.11**).

⁶⁶ Art. 2 cpv. 2 della legge federale del 19 dicembre 1958 sulla circolazione stradale (LCR; RS **741.01**).

5 **Insegnamenti tratti dalla pandemia di COVID-19 per l'approvvigionamento economico e valutazione della CdG-N**

In questo capitolo la CdG-N illustra gli insegnamenti che le stesse autorità federali traggono dalla pandemia di COVID-19 per quanto riguarda l'approvvigionamento economico. In seguito la CdG-N valuta le diverse misure presentate nei capitoli precedenti.

5.1 **Basi legali e revisione prevista**

La CdG-N si compiace di constatare che il Consiglio federale ha preso in considerazione una revisione delle basi legali relative all'approvvigionamento economico del Paese in caso di pandemia, della LEp e del piano pandemico al fine di integrarvi le conclusioni tratte dalla gestione della pandemia di COVID-19. A suo parere, è importante definire in modo inequivocabile le competenze e stabilire il più chiaramente possibile il campo d'applicazione delle basi legali. Inoltre, dovranno essere formulate norme più severe per il piano pandemico.^{67, 68}

La CdG-N sottolinea la complessità delle disposizioni della LAP e della LEp nella fase di preparazione a una pandemia e in caso di pandemia vera e propria. Si chiede pertanto se non sia necessario chiarire alcuni punti: ad esempio, ritiene inopportuno che l'articolo 44 della LEp si applichi soltanto all'approvvigionamento di agenti terapeutici e non al materiale di protezione.

Raccomandazione 1 Ampliare il campo di applicazione dell'articolo 44 della legge sulle epidemie

La CdG-N invita il Consiglio federale a valutare l'opportunità di estendere il campo d'applicazione dell'articolo 44 della legge sulle epidemie (RS 818.101) in modo tale da includere l'approvvigionamento di tutto il materiale medico necessario in caso di epidemia.

5.2 **Costituzione di scorte obbligatorie**

5.2.1 **Costituzione di scorte obbligatorie in generale**

Secondo l'UFAE, la pandemia di COVID-19 ha reso necessaria una revisione delle scorte strategiche di beni d'importanza vitale. Alla fine del 2020 il Parlamento ha accolto la mozione 20.3197⁶⁹ che chiede una revisione del piano di costituzione di

⁶⁷ Verbale della seduta della Sottocommissione DFF/DEFR della CdG-N del 24 marzo 2021 (audizione dell'UFAE).

⁶⁸ Rapporto dell'UFAE del 19 maggio 2021 sull'approvvigionamento economico del Paese 2017–2020, pag. 20.

⁶⁹ Mo. Consiglio nazionale (Burgherr) «Rivedere il piano di costituzione di scorte obbligatorie» (20.3197).

scorte obbligatorie. L'UFAE ha spiegato che occorre valutare se è necessario adottare misure nei settori dei dispositivi medici, dei dispositivi di protezione e dei disinfettanti. Tuttavia, i quantitativi che possono essere depositati sono limitati dal sistema stesso poiché le scorte obbligatorie devono essere rinnovate regolarmente.

Le scorte che coprono più del fabbisogno corrente non possono essere costituite unicamente sulla base dello stoccaggio obbligatorio. Esistono altri strumenti, come i contratti di stoccaggio con le aziende su base volontaria, l'obbligo per alcune imprese di costituire scorte minime, la costituzione di scorte da parte della Confederazione o lo sviluppo di capacità produttive nazionali.

La CdG-N è favorevole a rivedere, come già previsto, il piano di costituzione di scorte obbligatorie e continuerà a tenersi informata al riguardo.

5.2.2 Scorta di materiale medico

L'UFAE ha dichiarato⁷⁰ che, in collaborazione con il DEFR, il DFI e il DDPS, aggiornerà le scorte di materiale medico basandosi sulla revisione del piano pandemico e nei limiti consentiti dalla LAP.

Per garantire in futuro l'approvvigionamento necessario in caso di pandemia al minor costo possibile, l'AEP ritiene che dovrà anche valutare con la CFP a quale livello sia opportuno costituire scorte (Confederazione, Cantoni, organizzazioni sanitarie). L'UFAE ha riconosciuto che, nella prospettiva odierna, alcune argomentazioni adottate all'epoca sono lacunose. A posteriori, afferma inoltre che le scorte costituite dalle istituzioni sanitarie erano ampiamente insufficienti⁷¹ e che la mancanza di preparazione si è palesata solo all'inizio della pandemia di COVID-19. L'UFSP ha dichiarato che già all'epoca si era espresso a favore di prescrizioni vincolanti.⁷²

L'UFAE ha tuttavia osservato che anche con un aumento considerevole delle scorte non sarebbe possibile coprire l'intero fabbisogno in caso di pandemia prolungata, poiché non si potrebbe garantire la rotazione di grandi quantità il cui stoccaggio cagionerebbe costi ricorrenti elevati. Inoltre, le raccomandazioni generali concernenti le mascherine di protezione non si sono mai basate sul presupposto che queste ultime venissero indossate da tutti, ma solo dai soggetti sintomatici. Alla luce della crisi, l'UFAE valuterà, insieme alle associazioni e alle istituzioni sanitarie, l'eventuale introduzione di scorte minime di mascherine.

L'UFAE ritiene invece che sarebbe possibile costituire scorte in modo tale da garantire l'approvvigionamento durante una prima ondata dell'epidemia e, parallelamente, acquistare beni supplementari secondo le necessità. Queste misure saranno esaminate nell'ambito della revisione del piano pandemico (cfr. n. 2.4).

⁷⁰ Verbale della seduta della Sottocommissione DFF/DEFR della CdG-N del 5 ottobre 2020 (audizione dell'UFAE).

⁷¹ Lettera dell'UFAE all'attenzione della Sottocommissione DFF/DEFR della CdG-N del 1° ottobre 2021, pag. 2.

⁷² Nota dell'UFSP del 7 giugno 2021, parte 3, pag. 1.

In sintesi, l'UFAE rileva⁷³ che i Cantoni e gli ospedali non hanno attuato correttamente le raccomandazioni della CFP in materia di dispositivi di protezione, pertanto conclude che il piano pandemico deve essere adattato e, soprattutto, reso vincolante e che anche l'attuazione delle raccomandazioni deve essere monitorata. Per quanto riguarda i prodotti necessari in caso di malattie infettive, l'UFAE ritiene altresì che la Commissione federale per la preparazione e la gestione delle pandemie debba valutare per quali prodotti sia necessario costituire scorte. L'Ufficio chiarirà in seguito le relative modalità di attuazione.

La CdG-N è favorevole al previsto riesame delle scorte di materiale medico. Ha preso atto dei motivi per cui il Consiglio federale ha deciso di non obbligare le istituzioni sanitarie a detenere scorte minime e del fatto che le direttive del piano pandemico non sono state dichiarate vincolanti. Tuttavia si rammarica di questa decisione presa all'epoca, nonostante l'UFSP si fosse espresso a favore di prescrizioni obbligatorie. Ritene infatti che l'AEP avrebbe dovuto dare maggior peso alle considerazioni di politica sanitaria anziché all'opposizione dei Cantoni e delle associazioni del settore sanitario.⁷⁴ Tuttavia constatata con piacere che l'UFAE è ora convinto che talune prescrizioni del nuovo piano pandemico debbano essere dichiarate vincolanti e che l'attuazione delle raccomandazioni debba essere monitorata.

Raccomandazione 2 Carattere vincolante delle prescrizioni del futuro piano pandemico

La CdG-N invita il Consiglio federale a valutare in che misura le prescrizioni del futuro piano pandemico debbano essere dichiarate vincolanti. In questo contesto, le considerazioni di politica sanitaria dovrebbero assumere un maggior peso rispetto al passato.

Raccomandazione 3 Attuazione adeguata delle prescrizioni e delle raccomandazioni del piano pandemico e controllo dell'attuazione

La CdG-N invita il Consiglio federale a fare in modo che in futuro le prescrizioni e le raccomandazioni del piano pandemico siano attuate in maniera adeguata e che la loro attuazione sia controllata di conseguenza. In caso di mancata attuazione delle raccomandazioni, il Consiglio federale dovrà adottare misure più vincolanti o di altro tipo.

⁷³ Verbale della seduta della Sottocommissione DFF/DEFR della CdG-N del 24 marzo 2021 (audizione dell'UFAE).

⁷⁴ Cfr. anche Valutazione della gestione della crisi COVID-19 fino all'estate 2021, rapporto finale di Interface del 4 febbraio 2022 all'attenzione dell'Ufficio federale della sanità pubblica (UFSP), www.ufsp.admin.ch > Malattie > Malattie infettive: insorgenze, epidemie, pandemie > Insorgenze e epidemie attuali > Coronavirus > Situazione in Svizzera > Gestione della crisi (consultato il 3 giugno 2022) ; Valutazione della gestione della crisi COVID-19: raccomandazioni all'attenzione dell'Ufficio federale della sanità pubblica, comunicato stampa del Consiglio federale del 26 aprile 2022.

Per quanto riguarda i medicinali necessari in caso di malattie infettive, la CdG-N concorda con l'UFAE sulla necessità di valutare per quali prodotti occorrerà in futuro costituire scorte. A suo parere, il Consiglio federale dovrà vagliare l'opportunità di riesaminare l'elenco degli agenti terapeutici corrispondenti e, se necessario, ampliarlo. La Commissione non comprende, ad esempio, perché non siano state costituite scorte obbligatorie o previste riserve minime di analgesici e di antinfiammatori, né che il Consiglio federale abbia dovuto limitarne la distribuzione nella primavera del 2020, sebbene si potesse ragionevolmente supporre che sarebbero stati utili in qualsiasi tipo di pandemia.

Raccomandazione 4 Adeguatezza delle scorte attuali di agenti terapeutici

La CdG-N invita il Consiglio federale a valutare l'adeguatezza dell'elenco di agenti terapeutici di cui occorrerà costituire scorte e la necessità di includervi eventualmente altri agenti terapeutici di uso generale utili in caso di pandemia.

La CdG-N ha osservato inoltre che la Commissione federale per la preparazione e la gestione delle pandemie, che ha il compito di fornire consulenza all'Amministrazione federale nella preparazione alle pandemie, è composta da esperti provenienti dai settori dell'epidemiologia, delle scienze naturali, della medicina, della comunicazione e di altre discipline importanti per la preparazione e la gestione delle pandemie, ma non da esperti del settore dell'approvvigionamento di agenti terapeutici.

La CdG-N ha preso conoscenza del fatto che il ruolo della CFP in caso di pandemia sarà ridefinito⁷⁵ ed esprime soddisfazione per l'avvio di tale processo di riflessione. Si chiede inoltre se, nell'ambito di questa analisi, non sarebbe opportuno esaminare se anche esperti del settore relativo all'approvvigionamento di agenti terapeutici siano direttamente rappresentati nella CFP o in seno ad altri organi.

Raccomandazione 5 Composizione della Commissione federale per la preparazione e la gestione delle pandemie (CFP)

Nell'ambito dell'analisi sul ruolo che la Commissione federale per la preparazione e la gestione delle pandemie dovrebbe assumere in futuro nella preparazione e la gestione di pandemie, la CdG-N invita il Consiglio federale a valutare se tale commissione debba essere ampliata con esperti di altri settori specialistici importanti in caso di pandemia, ad esempio provenienti dal settore dell'approvvigionamento economico del Paese.

⁷⁵ Verbale della seduta della sottocommissione DFI/DATEC della CdG-N del 28 aprile 2020 (audizione dell'UFSP).

5.3 Coordinamento e collaborazione fra unità amministrative per la gestione delle scorte

All'inizio della pandemia, il DEFR e il DFI hanno dovuto definire la ripartizione delle responsabilità relative alla gestione del materiale: per la CdG-N ciò dimostra che il rispettivo campo di competenza delle diverse unità amministrative non era stato disciplinato in precedenza con sufficiente chiarezza.

La CdG-N ritiene che la ripartizione delle competenze tra l'UFAE, l'UFSP e la CFP potrebbe essere meglio definita, ad esempio per quanto riguarda le scorte di mascherine; a suo avviso, occorre determinare con chiarezza soprattutto la responsabilità della direzione operativa prima che intervengano situazioni di crisi.

Divergenze di opinione tra la Confederazione e i Cantoni hanno concorso a rendere più difficile il coordinamento e la formulazione di raccomandazioni chiare. Per la Commissione è quindi ancora più importante che la direzione operativa e la gestione vengano consolidate a livello della Confederazione, in modo che la posizione nei confronti dei Cantoni e di altre istituzioni sia chiara.

Per la CdG-N è importante che il Consiglio federale valuti se sia necessario ridefinire o chiarire le competenze dei vari uffici per quanto riguarda la gestione del materiale, in particolare in caso di crisi. La Commissione rende attenti che in tal caso andrà evitata un'eccessiva dispersione delle responsabilità, in modo da garantire una conduzione coerente ed efficace.

Raccomandazione 6 Ridefinire o chiarire le competenze delle unità amministrative in materia di gestione del materiale

La CdG-N invita il Consiglio federale a valutare se sia necessario chiarire o ridefinire le competenze delle diverse unità amministrative per quanto riguarda la gestione del materiale – in particolare in caso di crisi – e a definire per ogni caso l'unità amministrativa responsabile della direzione operativa.

5.4 Scorte d'emergenza

La CdG-N è stata informata del fatto che l'approvvigionamento di taluni beni può essere attuato, sia pure con difficoltà, soltanto attraverso la costituzione di scorte obbligatorie. A titolo d'esempio, la quantità di mascherine igieniche necessarie in caso di obbligo generalizzato è talmente elevata da renderne impossibile, in tempi normali, un ricambio sufficiente; inoltre grandi quantità di mascherine dovrebbero essere smaltite dopo la scadenza del loro periodo di conservazione.

L'UFAE raccomanda ai privati di costituire una scorta d'emergenza di determinati prodotti⁷⁶, fra cui figurano anche 50 mascherine igieniche a testa e del disinfettante. Da uno studio condotto nel 2018 da Agroscope⁷⁷ risulta che circa un terzo della popolazione non dispone della scorta d'emergenza raccomandata, ossia quella prevista per almeno sette giorni. Lo studio non affronta la questione delle mascherine, ma la CdG-N ritiene che, in preparazione di una prossima pandemia, sarebbe una misura utile prestare maggiore importanza al tema delle scorte d'emergenza. Uno studio del 2021, anch'esso condotto da Agroscope⁷⁸, rileva che prima della pandemia soltanto il 32 per cento delle persone interrogate era al corrente delle raccomandazioni dell'UFAE. La pandemia ha certo reso in parte più sensibile la popolazione alle raccomandazioni (16,9 % degli interrogati), ma rimane il fatto che anche dopo la pandemia più della metà della popolazione ancora non le conosce.

Per queste ragioni, la CdG-N ritiene che la comunicazione riguardante queste raccomandazioni debba essere più assertiva. È dunque importante che ci si attivi per sensibilizzare la popolazione su questo tema, tanto più che a seguito della pandemia le persone sono probabilmente più sensibili all'argomento. In questo contesto, la Commissione ritiene che sia il caso di riesaminare anche la composizione delle scorte d'emergenza consigliate.

Raccomandazione 7 Migliorare la comunicazione sulle raccomandazioni concernenti le scorte d'emergenza

La CdG-N invita il Consiglio federale ad adottare misure adeguate – ad esempio in materia di comunicazione – nell'intento di rendere la popolazione maggiormente sensibile alle raccomandazioni concernenti le scorte d'emergenza.

In questo contesto, il Consiglio federale valuterà anche se sia il caso che queste raccomandazioni vengano adeguate.

⁷⁶ «Scorte d'emergenza – per ogni evenienza», opuscolo dell'UFAE, www.ufae.admin.ch > Temi > Scorte d'emergenza (consultato l'8 aprile 2022).

⁷⁷ Zimmermann, A. & Pescia, G. (2018). Notvorrat: aktuelle Situation und Einflusskriterien. Agroscope Science N. 71, Ettenhausen, www.ufae.admin.ch > Temi > Scorte d'emergenza (consultato l'8 aprile 2022).

⁷⁸ Ritzel, C. (2021). Der Notvorrat der Schweizer Bevölkerung vor, während und nach der Covid-19-Pandemie. Agroscope Science N. 116, Ettenhausen, www.ufae.admin.ch > Temi > Scorte d'emergenza (consultato l'8 aprile 2022).

6 Seguito dei lavori

La CdG-N invita il Consiglio federale a prendere posizione sul presente rapporto entro il 9 dicembre 2022. Chiede inoltre di indicare con quali misure ed entro quali termini intende attuare le raccomandazioni della Commissione.

9 settembre 2022

In nome della Commissione della gestione
del Consiglio nazionale:

La presidente, Prisca Birrer-Heimo

La segretaria, Ursina Jud Huwiler

La presidente della Sottocommissione DFF/DEFR,
Yvonne Feri

Il segretario della Sottocommissione DFF/DEFR,
Pierre-Alain Jaquet

Elenco delle abbreviazioni

AEP	Approvvigionamento economico del Paese
ASTRA	Ufficio federale delle strade
KAV	Associazione dei farmacisti cantionali
CFP	Commissione federale per la preparazione e la risposta alle pandemie
CdG	Commissioni della gestione delle Camere federali
CdG-N	Commissione della gestione del Consiglio nazionale
Cost.	Costituzione federale della Confederazione Svizzera del 18 aprile 1999 (RS 101)
COVID-19	<i>Coronavirus disease 2019</i> ; malattia da coronavirus 2019
CSSS-S	Commissione della sicurezza sociale e della sanità del Consiglio degli Stati
DDPS	Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport
DEFR	Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca
DFF	Dipartimento federale delle finanze
DFI	Dipartimento federale dell'interno
ElCom	Commissione federale dell'energia elettrica
FF	Foglio federale
FFP2/FFP3	<i>Filtering Face Piece</i> (la cifra corrisponde alla classe di protezione)
GSASA	Associazione svizzera dei farmacisti dell'amministrazione e degli ospedali
LAP	Legge federale del 17 giugno 2016 sull'approvvigionamento economico del Paese (Legge sull'approvvigionamento del Paese; RS 531)
LEp	Legge federale del 28 settembre 2012 sulla lotta contro le malattie trasmissibili dell'essere umano (Legge sulle epidemie; RS 818.101)
OAEP	Ordinanza del 10 maggio 2017 sull'approvvigionamento economico del Paese (RS 531.11)
ONC	Ordinanza del 13 novembre 1962 sulle norme della circolazione stradale (RS 741.11)
OSMFP	Ordinanza del 2 marzo 2018 sullo Stato maggiore federale Protezione della popolazione (RS 520.17)
PICF	Preventivo con piano integrato dei compiti e delle finanze
ResMaB	<i>Ressourcenmanagement Bund</i> , Gestione federale delle risorse
RS	Raccolta sistematica del diritto federale svizzero
RU	Raccolta ufficiale del diritto federale
SECO	Segreteria di Stato dell'economia
SMCC	Stato maggiore di crisi del Consiglio federale per la gestione della pandemia da coronavirus
Swissmedic	Istituto svizzero per gli agenti terapeutici
UFAE	Ufficio federale per l'approvvigionamento economico del Paese

UFPP	Ufficio federale della protezione della popolazione
UFSP	Ufficio federale della sanità pubblica

