



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

Rapporto della Commissione della gestione del Consiglio nazionale del 9 settembre 2022

Parere del Consiglio federale

del 2 dicembre 2022

Onorevoli presidente e consiglieri,

conformemente all'articolo 158 della legge sul Parlamento, vi presentiamo il nostro parere in merito al rapporto della Commissione della gestione del Consiglio nazionale del 9 settembre 2022¹ concernente l'opportunità e l'efficacia dell'approvvigionamento economico del Paese durante la pandemia di COVID-19.

Gradite, onorevoli presidente e consiglieri, l'espressione della nostra alta considerazione.

2 dicembre 2022

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Ignazio Cassis

Il cancelliere della Confederazione, Walter Thurnherr

¹ FF 2022 2358

Parere

1 Situazione iniziale

La Commissione della gestione del Consiglio nazionale (CdG-N) ha esaminato l'approvvigionamento economico del Paese durante la pandemia di COVID-19 e presentato al Consiglio federale il rapporto del 9 settembre 2022² relativo alla sua opportunità ed efficacia nel corso della crisi pandemica.

Nel suo rapporto la CdG-N analizza in particolare il ruolo assunto dall'approvvigionamento economico del Paese prima e durante la crisi, le basi giuridiche pertinenti e le modalità di ripartizione dei compiti con le altre unità amministrative interessate all'inizio della crisi. La Commissione ha voluto concentrarsi in particolare sulla questione dell'approvvigionamento di materiale medico.

A suo giudizio, vari punti delle basi giuridiche e in ordine alle competenze delle unità amministrative devono essere migliorati. La Commissione ritiene inopportuno che l'articolo 44 della legge sulle epidemie del 28 settembre 2012³ si applichi solo alla fornitura di agenti terapeutici e non ai dispositivi di protezione e invita pertanto il Consiglio federale a valutare un ampliamento del campo di applicazione di questa disposizione, in modo da coprire l'approvvigionamento di tutto il materiale medico necessario in caso di epidemia. In virtù dell'esperienza attuale la Commissione reputa inoltre che si dovrebbe effettuare anche un riesame della gamma degli alimenti e dei beni oggetto di scorte nel contesto delle raccomandazioni indirizzate ai privati.

Nel suo rapporto la CdG-N ha rivolto sette raccomandazioni al Consiglio federale, invitandolo ad esprimersi in merito entro il 9 dicembre 2022.

2 Parere del Consiglio federale

2.1 Introduzione

Il Consiglio federale ringrazia la CdG-N per il suo rapporto, che analizza con spirito critico il ruolo assunto dall'approvvigionamento economico del Paese prima e durante la crisi pandemica di COVID-19.

Il Consiglio federale attribuisce grande importanza agli insegnamenti da trarre dalla pandemia di COVID-19 e condivide l'opinione della CdG-N secondo cui occorre rivedere l'interazione tra la legge sull'approvvigionamento del Paese del 17 giugno 2016⁴, la legge sulle epidemie e il Piano svizzero per pandemia influenzale⁵ (piano pandemico).

² Disponibile sul sito: www.parlament.ch > Attività parlamentare > Curia Vista > Ricerca.

³ RS 818.101

⁴ RS 531

⁵ Disponibile sul sito: www.bag.admin.ch > Malattie > Malattie infettive: focolai, epidemie e pandemie > Preparazione a una pandemia > Piano svizzero per pandemia influenzale; versione attuale: 5ª edizione del 2018.

Il Consiglio federale accetta tutte le raccomandazioni formulate dalla CdG-N e le integra nei lavori già in corso.

Le raccomandazioni saranno in particolare esaminate in sede di revisione della legge sull'approvvigionamento del Paese e della legge sulle epidemie, nell'ambito della rielaborazione e del riorientamento del piano pandemico nazionale come pure nel quadro del rapporto sulla costituzione di scorte⁶.

L'attuazione delle raccomandazioni sarà coordinata e armonizzata in termini di contenuto con quella dei risultati di altre analisi, come le valutazioni globali della gestione della crisi da parte della Cancelleria federale e la valutazione esterna dell'organizzazione di crisi COVID-19 dell'Ufficio federale della sanità pubblica (UFSP).

Il Consiglio federale esprime il seguente parere sulle raccomandazioni:

2.2 In merito alle raccomandazioni della CdG-N

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.

Nell'ambito dell'attuale revisione della legge sulle epidemie si valuteranno le rispettive precisazioni, tenendo opportunamente conto delle interfacce con la legge sull'approvvigionamento del Paese. Le puntualizzazioni in parola sono intese a concretizzare le possibilità d'intervento della Confederazione nell'ambito dell'approvvigionamento di materiale medico importante in una situazione di rischio per la salute, in linea con gli attuali articoli pertinenti della legge COVID-19 del 25 settembre 2020⁷.

Raccomandazione 2: Carattere vincolante delle prescrizioni del futuro piano pandemico

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

⁶ Disponibile sul sito: www.bwl.admin.ch > Documenti > Documentazione di base.
⁷ RS 818.102

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 adeguatamente implementate 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.

Il piano pandemico funge da aiuto all'attuazione in sede di preparazione e in prospettiva della gestione degli eventi. In virtù delle basi legali, il piano definisce compiti, competenze e responsabilità delle rispettive parti interessate. Inoltre informa sugli accordi pertinenti tra gli attori e fornisce fondamenti di pianificazione specifici per argomento o per attore nonché istruzioni operative, raccomandazioni, concetti e liste di controllo. Le direttive e le raccomandazioni del piano pandemico non possono essere dichiarate generalmente vincolanti. Per contro, è indiscussa la necessità di inasprire il carattere vincolante delle prescrizioni del piano pandemico e di assicurare un adeguato recepimento seguendo una linea d'azione concertata su tre livelli (legge sulle epidemie, piano pandemico, misure di controllo):

- La legge sulle epidemie sarà integrata e precisata come segue:
 - Confederazione e Cantoni elaborano in particolare piani d'intervento e di emergenza come pure piani di preparazione (ad es. piani pandemici) per proteggersi da specifiche minacce alla salute pubblica. In questo disegno rientrano in particolare i requisiti minimi di contenuto posti ai piani, la ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni, le responsabilità in materia di attuazione, l'obbligo di svolgere esercitazioni regolari sulla base di scenari prefigurati nonché la compatibilità e la complementarità dei piani d'intervento e di emergenza e dei piani di preparazione a tutti i livelli (Confederazione / Cantoni / organi operativi del sistema sanitario).
 - Direttive importanti in materia di approvvigionamento attualmente in parte integrate nel piano pandemico, come ad esempio le raccomandazioni sulla costituzione di scorte di materiale medico, saranno rese vincolanti. Confederazione e Cantoni saranno inoltre tenuti a monitorare l'osservanza delle disposizioni importanti (ad esempio mediante audit).
- In stretta e continua collaborazione con le parti interessate e i partner, il piano pandemico nazionale sarà profondamente riveduto sotto il profilo contenutistico e metodologico, ampliato e, laddove utile e opportuno, armonizzato con altre misure pertinenti in caso di pandemie. In questa griglia di misure figurano ad esempio la costituzione di scorte obbligatorie dell'approvvigionamento economico del Paese, compiti di rilievo del Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport e piani pandemici cantonali. L'obiettivo è rafforzare il carattere consensuale del piano pandemico e, di riflesso, anche la sua natura vincolante. La sua utilità pratica sarà inoltre ottimizzata mettendo a disposizione liste di controllo e processi. Il piano pandemico sarà disponibile in formato digitale e con un riferimento alle fonti utili

e pertinenti dei principali attori coinvolti nella gestione di una pandemia (UFSP, Swissmedic, Servizio sanitario coordinato, Farmacia dell'esercito, Swissnoso ecc.).

- Attraverso l'approntamento di strumenti adeguati, Confederazione e Cantoni dovrebbero semplificare i processi amministrativi e lo scambio di dati tra gli attori, creando così trasparenza.

Raccomandazione 4: Adeguatazza 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.

Per conto del Consiglio federale, in vari progetti inerenti all'efficacia, all'opportunità e all'economicità si sta attualmente valutando in quale forma e per quali agenti terapeutici e altro materiale medico debbano essere costituite in futuro delle scorte.

Nel quadro del progetto di attuazione del rapporto relativo alla carenza di medicinali per uso umano in Svizzera, la costituzione di scorte in situazioni normali viene analizzata insieme all'approvvigionamento economico del Paese e alle parti interessate del settore. Si prevede di presentare al Consiglio federale concrete proposte di attuazione al più tardi entro fine 2024.

Viceversa, la sicurezza dell'approvvigionamento al sopraggiungere e durante una crisi medica (ad es. pandemia) è specificatamente analizzata nell'ambito dell'attuazione del rapporto della Cancelleria federale concernente la valutazione della gestione di crisi dell'Amministrazione federale durante la pandemia di COVID-19 (progetto derivante dal mandato 3.4 del Consiglio federale relativo alla sicurezza dell'approvvigionamento di materiale medico in situazioni di crisi). In questo caso la costituzione di scorte svolge un ruolo importante in quanto misura preventiva.

I risultati di entrambi i progetti saranno presi in considerazione dall'UFSP nella revisione del piano pandemico, nella revisione della legge sulle epidemie ed eventualmente di altre leggi e ordinanze (ad esempio in materia di scorte obbligatorie).

Nel quadro dell'attuazione del predetto rapporto della Cancelleria federale concernente la valutazione della gestione di crisi dell'Amministrazione federale durante la pandemia di COVID-19⁸ (progetto derivante dal mandato 3.5 del Consiglio federale), l'Ufficio federale per l'approvvigionamento economico del Paese valuterà entro la fine del 2023, unitamente ad altri servizi federali e cantonali competenti, di quali beni vitali deve essere assicurato l'approvvigionamento in caso di crisi nazionale o internazionale. Al riguardo, verranno chiarite le modalità di pianificazione, acquisto, stoccaggio e finanziamento come pure i poteri decisionali per gli acquisti in caso di crisi. È altresì previsto di definire ed effettuare un controllo e un resoconto regolari del materiale disponibile.

⁸ Disponibile sul sito: www.bk.admin.ch > Documentazione > Aiuto alla condotta strategica > Gestione delle crisi.

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 (CFP) dovrebbe assumere in futuro nell'eventualità di una pandemia, la CdG-N invita il Consiglio federale a valutare se tale commissione debba essere ampliata al fine di integrare esperti di altri settori specialistici importanti in caso di pandemia, ad esempio specialisti dell'approvvigionamento economico del Paese.

La CFP è stata valutata dal Controllo parlamentare dell'amministrazione (CPA) su richiesta della CdG-N. Un altro esame è stato effettuato prima delle elezioni di rinnovo integrale per la prossima legislatura. I risultati saranno disponibili alla fine del 2022 e fungeranno da base per definire o specificare la composizione e il ruolo della Commissione nella prevenzione e gestione degli eventi e adeguarli alle sfide future. Nel corso di questo processo si aggiungeranno nuove aree specialistiche e di competenza.

Dall'istituzione della CFP, l'Ufficio federale per l'approvvigionamento economico del Paese è presente come ospite permanente nella Commissione, insieme ad altri servizi federali.

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 relativamente alla gestione del materiale – in particolare in caso di crisi – e a definire per ogni caso l'unità amministrativa responsabile della direzione operativa.

Il progetto derivante dal mandato 3.4 del Consiglio federale relativo alla sicurezza dell'approvvigionamento di materiale medico in situazioni di crisi e già menzionato nel parere sulla raccomandazione 4, accoglie, oltre alla costituzione preventiva di scorte, anche e soprattutto misure di reazione da adottare all'inizio e durante una crisi. Nella fattispecie si tratta in particolare di poter agire rapidamente nell'ambito dell'acquisto, della gestione, dell'assegnazione e della distribuzione del materiale medico specificamente richiesto dalle varie crisi che possono verificarsi e di realizzare adeguate strutture scalabili in funzione della situazione.

Tuttavia, per reagire in tempo utile e in linea con la situazione è altrettanto necessario aver definito preventivamente le interfacce nel passaggio dalla situazione normale alla situazione particolare e alla situazione straordinaria. A questo proposito, occorre chiarire i ruoli delle unità amministrative coinvolte in tutte le situazioni e coordinare i compiti, le competenze e le responsabilità. Altri punti da chiarire sono lo sviluppo delle conoscenze specialistiche, le competenze in materia di procedure, il finanziamento e le questioni di autorizzazione.

Questi punti saranno esaminati nei progetti menzionati nella raccomandazione 4 secondo le rispettive angolature, ma in modo coordinato con gli altri, e a seguire saranno

formulate proposte per misure di ottimizzazione. I risultati, non ancora disponibili, verranno opportunamente considerati nelle revisioni del piano pandemico e della legge sulle epidemie come pure, se del caso, di altre leggi (ad es. della legge federale sulla protezione della popolazione e sulla protezione civile del 20 dicembre 2019⁹ e della legge sull'approvvigionamento del Paese).

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.

Le raccomandazioni concernenti le scorte d'emergenza saranno adattate nella misura del necessario. In virtù delle esperienze maturate con la pandemia di COVID-19, al momento non si impone alcun adeguamento, poiché mascherine e disinfettanti sono già oggetto delle raccomandazioni.

In ordine alla comunicazione e alla sensibilizzazione della popolazione sono previste le iniziative seguenti:

- Strategia di comunicazione in materia di resilienza

Affinché la Svizzera sia resiliente, l'intera popolazione deve essere consapevole dei problemi di approvvigionamento e adottare le misure più opportune per prepararsi a eventuali penurie. A tal fine occorre dotarsi di una strategia globale.

- *Studio di base*

La strategia di comunicazione in materia di resilienza non può prescindere da uno studio di base che comprenda un'analisi dell'attuale portata della comunicazione e dei canali utilizzati. Per informare la maggior parte della popolazione, la comunicazione di crisi deve essere diffusa attraverso tutti i canali possibili, tenendo in debita considerazione fattori come l'età e il livello di istruzione.

- *Aggiornamento dell'opuscolo «Scorte d'emergenza – per ogni evenienza» con traduzione nelle lingue di migrazione*

L'opuscolo relativo alle scorte d'emergenza deve essere adeguato e aggiornato in linea con i risultati dell'analisi. Per informare la totalità della popolazione i contenuti vanno tradotti nelle lingue di migrazione e diffusi attraverso tutti i canali disponibili, con riferimenti alle informazioni importanti. La popolazione deve essere informata mediante campagne regolari (comunicazione in materia di resilienza), il che presuppone lo stanziamento di adeguate risorse. Una stretta collaborazione con altri uffici

federali, come l'Ufficio federale della protezione della popolazione e l'UFSP, è già in atto e sarà portata avanti.