



Collaborazione tra la Confederazione e i Cantoni per la gestione della pandemia di COVID-19

**Rapporto della Commissione della gestione del Consiglio degli Stati
del 10 ottobre 2023**

Parere del Consiglio federale

del 14 febbraio 2024

Onorevoli presidente e consiglieri,

conformemente all'articolo 158 della legge sul Parlamento, vi sottoponiamo il nostro parere in merito al rapporto del 10 ottobre 2023¹ della Commissione della gestione del Consiglio degli Stati concernente la collaborazione tra la Confederazione e i Cantoni per la gestione della pandemia di COVID-19.

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

14 febbraio 2024

In nome del Consiglio federale svizzero:

La presidente della Confederazione, Viola Amherd
Il cancelliere della Confederazione, Viktor Rossi

¹ FF 2023 2852

Parere

1 Situazione iniziale

A fine maggio 2020 le Commissioni della gestione delle Camere federali (CdG), in qualità di organo di alta vigilanza parlamentare, hanno deciso di avviare un'ispezione sulla gestione della pandemia di COVID-19 da parte del Consiglio federale e dell'Amministrazione federale. Da allora, le CdG e le rispettive sottocommissioni stanno analizzando diversi aspetti fondamentali della gestione di crisi. La Commissione della gestione del Consiglio degli Stati (CdG-S) si è occupata in particolare della questione della collaborazione tra la Confederazione e i Cantoni per la gestione della pandemia. Conformemente all'articolo 118 capoverso 2 lettera b della Costituzione federale (Cost.)², alla Confederazione compete la lotta contro malattie trasmissibili, mentre secondo gli articoli 3 e 42 segg. Cost. – fatte salve le competenze federali in materia – i Cantoni rimangono competenti per l'assistenza sanitaria, compreso il settore ospedaliero. La legge del 28 settembre 2012³ sulle epidemie (LEp) rispecchia questa ripartizione dei compiti. La lotta contro le malattie trasmissibili come la COVID-19 è un compito che Confederazione e Cantoni hanno in comune. Per questo motivo, una buona collaborazione tra le autorità federali e cantonali è fondamentale per garantire la gestione adeguata di una pandemia come quella verificatasi all'inizio del 2020. Le nuove sfide che dal 2021 pone la crisi energetica mondiale hanno confermato che la collaborazione tra i vari attori del sistema federale sarà determinante per gestire le crisi che in futuro la Svizzera dovrà affrontare, in qualsiasi settore.

Considerata la sua durata e complessità, la pandemia di COVID-19 ha reso necessaria una collaborazione particolarmente intensa tra la Confederazione e i Cantoni. Dopo la valutazione fatta dal Consiglio federale e dai Cantoni, la CdG-S analizza questa collaborazione per la gestione della pandemia e individua gli insegnamenti che si possono trarre in vista di crisi future.

Nel suo rapporto del 10 ottobre 2023⁴ la CdG-S giunge alla conclusione che la collaborazione tra la Confederazione e i Cantoni nella gestione della pandemia di COVID-19 ha presentato aspetti sia positivi sia negativi. Anche grazie alla collaborazione tra le autorità federali e cantonali la Svizzera è riuscita a gestire questa crisi in maniera nel complesso soddisfacente. La CdG-S ritiene che i provvedimenti delle autorità federali in quest'ambito abbiano ampiamente rispettato i criteri di legalità, adeguatezza ed efficacia. Tuttavia, la Commissione ha rilevato diverse lacune che evidenziano la necessità di apportare miglioramenti, in particolare per quanto riguarda l'integrazione dei Cantoni nell'organizzazione di crisi e la ripartizione dei compiti durante la «situazione particolare». In base alle sue constatazioni la CdG-S ha formulato tredici raccomandazioni e presentato due postulati.

² RS 101

³ RS 818.101

⁴ FF 2023 2852

L'11 ottobre 2023 la CdG-S ha trasmesso il suo rapporto al Consiglio federale, invitandolo a tenere presenti le sue constatazioni e raccomandazioni e a esprimere un parere in merito entro il 15 febbraio 2024.

2 **Parere del Consiglio federale**

Il Consiglio federale ringrazia la CdG-S per il rapporto che esamina in modo critico la collaborazione tra la Confederazione e i Cantoni durante la gestione della pandemia di COVID-19. Il Consiglio federale attribuisce grande importanza agli insegnamenti da trarre dalla crisi pandemica e condivide l'opinione della CdG-S secondo la quale è necessario migliorare o chiarire alcuni aspetti, riguardanti in particolare le strutture di collaborazione tra Confederazione e Cantoni, la ripartizione delle competenze in caso di pandemia nonché il coinvolgimento dei Cantoni nelle misure sanitarie adottate a livello nazionale per gestire le crisi.

Il Consiglio federale accoglie le raccomandazioni formulate nel rapporto della CdG-S ed è disposto a integrarle nei lavori già in corso, esaminandole in particolare nel quadro della revisione della LEp, ad eccezione della raccomandazione 3 (introdurre incontri istituzionali regolari tra Confederazione e Cantoni in periodo di crisi) e della raccomandazione 11 (migliorare l'informazione dei Cantoni sui provvedimenti nazionali in periodo di crisi), che ritiene già attuate. È altresì eccezzuata la raccomandazione 9 (chiarire i compiti, le competenze e le responsabilità della Confederazione e dei Cantoni durante una situazione normale in seguito alla pandemia), in quanto il Consiglio federale è dell'opinione che occorra rimanere fedeli al modello a tre livelli e respinge quindi l'introduzione di un'ulteriore fase dopo una situazione particolare.

Il parere del Consiglio federale è strutturato in base alle raccomandazioni contenute nel rapporto della CdG-S del 10 ottobre 2023.

Raccomandazione 1

Chiarire il coinvolgimento dei Cantoni nell'organizzazione di crisi federale

Il Consiglio federale è invitato a concretizzare i principi relativi al coinvolgimento dei Cantoni nell'organizzazione di crisi della Confederazione annunciati nel suo rapporto di marzo 2023. In particolare è invitato a chiarire, d'intesa con i Cantoni, le modalità di partecipazione dei Cantoni negli stati maggiori federali e a stabilirne le regole a livello di ordinanza e/o direttiva.

Il Consiglio federale è anche invitato a chiarire le modalità di partecipazione dei Cantoni negli «stati maggiori di crisi specializzati» istituiti dagli uffici e a stabilire i principi guida di tale partecipazione.

Il rapporto del Consiglio federale del 29 marzo 2023 sul miglioramento dell'organizzazione di crisi dell'Amministrazione federale⁵ stabilisce requisiti minimi vincolanti per la gestione delle crisi. Uno di questi requisiti si riferisce al «coinvolgimento degli attori rilevanti». Con ciò si intende che lo Stato maggiore centrale permanente sostiene il dipartimento responsabile nell'esame sistematico del coinvolgimento, ma in definitiva è il dipartimento responsabile a decidere l'eventuale coinvolgimento e le sue modalità.

Il requisito del coinvolgimento degli attori rilevanti è concretizzato nel quadro dei lavori di attuazione del rapporto del Consiglio federale del 29 marzo 2023. Se durante una crisi viene istituito uno Stato maggiore di crisi politico-strategico (SMCPS) o uno Stato maggiore di crisi operativo (SMCOp), lo Stato maggiore centrale permanente o la Cancelleria federale (CaF) fornisce consulenza al dipartimento o all'ufficio federale responsabile, in collaborazione con altri servizi, sull'opportunità di coinvolgere servizi cantonali e, se del caso, quali. Tra i servizi cantonali che possono far parte degli stati maggiori della Confederazione figurano in particolare la Conferenza dei governi cantonali (CdC), le Conferenze dei direttori di Dipartimento cantonali o le rappresentanze di singoli Cantoni. Di norma, i servizi di contatto cantonali sono noti alle unità amministrative dell'Amministrazione federale. Se non lo sono o se gli accertamenti interni per individuare i servizi cantonali competenti richiederebbero troppo tempo, le informazioni possono essere richieste alla Segreteria generale della CdC in qualità di «Single Point of Contact» (SPOC) dei Cantoni. Questo modo di procedere si rifletterà nella nuova ordinanza concernente la gestione di crisi della Confederazione, attualmente in corso di elaborazione, nel relativo rapporto esplicativo nonché in un «Manuale Gestione di crisi dell'Amministrazione federale» (titolo di lavoro).

Il coinvolgimento dei Cantoni nei cosiddetti Stati maggiori di crisi specializzati – riguardo al quale si rinvia alle mozioni CdG-N 22.3506 e CdG-S 22.3507 trasmesse al Consiglio federale il 20 settembre 2022 – sarà con ogni probabilità disciplinato direttamente nelle ordinanze o nelle direttive riguardanti i rispettivi Stati maggiori di crisi specializzati. È previsto che lo Stato maggiore centrale permanente fornisca supporto e consulenza non soltanto agli stati maggiori di crisi sovradipartimentali, ma anche agli stati maggiori dei dipartimenti e degli uffici federali. Allo stesso tempo, la determinazione della composizione di questi stati maggiori rientra nell'ambito di competenza dei dipartimenti.

⁵ Miglioramento dell'organizzazione di crisi dell'Amministrazione federale, Rapporto del Consiglio federale in adempimento dei postulati Gruppo liberale radicale 21.3205 Ruolo dello Stato maggiore federale Protezione della popolazione nell'ambito della pandemia di Covid-19, depositato il 17 marzo 2021; Commissione della politica di sicurezza del Consiglio degli Stati 21.3449 Gestione strategica delle crisi, depositato il 25 marzo 2021 e Gruppo verde liberale 22.3343 Rafforzare finalmente a livello istituzionale la capacità del Consiglio federale di affrontare le crisi, depositato il 18 marzo 2022, disponibile all'indirizzo www.bk.admin.ch > Documentazione > Aiuto alla condotta strategica > Gestione delle crisi > Miglioramento dell'organizzazione di crisi dell'Amministrazione federale.

Raccomandazione 2

Garantire l'identificazione e la comunicazione dei contatti pertinenti e delle persone di riferimento in caso di crisi

Il Consiglio federale è invitato a garantire che, al momento dell'insorgenza di una crisi, i contatti pertinenti, o meglio le persone di riferimento per ogni settore tematico, siano identificati e che le informazioni corrispondenti siano rese accessibili a tutte le persone interessate. Vanno esaminate soluzioni digitali.

Per migliorare la trasmissione di informazioni e il coordinamento con i Cantoni e altri attori rilevanti nella gestione nazionale di crisi, è necessario disporre di un servizio di contatto e di riferimento ben definito e noto in anticipo; è preferibile che rimanga lo stesso per ogni tipo di crisi e indipendentemente dal dipartimento responsabile. Questo servizio di contatto, che sarà una componente fissa dello Stato maggiore centrale permanente, sarà gestito dalla Centrale nazionale d'allarme, sarà raggiungibile tutto l'anno 24 ore su 24 e all'occorrenza fornirà i contatti necessari ai servizi o alle persone competenti.

Con la CdC è stata trovata una soluzione nel quadro di un «Single Point of Contact». Qualora in seno all'Amministrazione federale sussistano dubbi sul servizio cantonale a cui rivolgersi, la Segreteria generale della CdC fungerà da primo interlocutore. Una soluzione analoga sarà adottata anche con la comunità scientifica. Ciò semplificherà i processi, non essendo più necessario gestire lunghi elenchi di contatti, come avviene attualmente con un notevole dispendio.

Lo Stato maggiore centrale permanente terrà comunque un elenco degli attori principali, in particolare per il settore delle infrastrutture critiche. I dipartimenti e gli uffici federali sono già in contatto con partner esterni in virtù del loro lavoro quotidiano e con gli attori principali in virtù di pianificazioni preventive.

Per quanto riguarda la digitalizzazione si rimanda al progetto «e-Consultations» del Dipartimento federale dell'interno (DFI) nonché alla piattaforma per la Presentazione elettronica della situazione (PES) che consente – anche prima di una crisi – uno scambio di informazioni tra le organizzazioni d'intervento della protezione della popolazione in caso di evento. La CaF ha già indicato nel secondo rapporto concernente la valutazione della gestione di crisi dell'Amministrazione federale durante la pandemia di COVID-19⁶ che in quel periodo molti attori non hanno utilizzato con sufficiente coerenza questa piattaforma centralizzata.

⁶ Rapporto concernente la valutazione della gestione di crisi dell'Amministrazione federale durante la pandemia di COVID-19 (Seconda fase / agosto 2020 – ottobre 2021), disponibile all'indirizzo www.bk.admin.ch > Documentazione > Aiuto alla condotta strategica > Gestione delle crisi > Seconda valutazione della gestione di crisi dell'Amministrazione federale durante la pandemia di COVID-19.

Raccomandazione 3

Introdurre incontri istituzionali regolari tra Confederazione e Cantoni in periodo di crisi

Il Consiglio federale è invitato a esaminare l'opportunità di introdurre incontri istituzionali regolari tra il Collegio governativo e i Cantoni, sotto forma di una piattaforma di scambio politico trasversale. In questo contesto invita il Consiglio federale a riflettere in particolare sul ruolo e sul funzionamento del Dialogo federalista in periodo di crisi.

Durante la sua seduta del 18 ottobre 2023, il Consiglio federale ha preso atto della proposta della CdC di sviluppare ulteriormente il Dialogo federalista. In occasione del Dialogo federalista del 10 novembre 2023, la delegazione del Consiglio federale ha deciso, insieme alla delegazione dei Cantoni, che d'ora in poi il Dialogo federalista o un incontro presidenziale si terrà almeno una volta l'anno in un contesto informale. In periodo di crisi, uno scambio avrà luogo all'occorrenza. Il Consiglio federale ritiene che la raccomandazione sia attuata dato che, insieme alla CdC, ha riflettuto sul ruolo e sull'attività del Dialogo federalista in periodi di crisi e sviluppato ulteriormente l'organo di conseguenza.

Raccomandazione 4

Disciplinare la collaborazione tra i dipartimenti e le conferenze intercantionali in caso di crisi

Il Consiglio federale è invitato a garantire che il DFI stabilisca con la CDS una convenzione in cui sono disciplinati i dettagli della loro collaborazione in periodo di pandemia, sulla base del documento strategico dell'ottobre 2020.

Il Consiglio federale è inoltre invitato a esaminare in quali altri ambiti i dipartimenti federali dovrebbero concludere convenzioni concernenti la collaborazione in caso di crisi con le conferenze cantonali omologhe. Tali convenzioni dovranno in particolare essere concluse nei settori potenzialmente soggetti a crisi di ampia portata.

Il documento strategico della Conferenza svizzera delle direttrici e dei direttori cantonali della sanità (CDS) e dell'Ufficio federale della sanità pubblica (UFSP) per la lotta alla COVID-19 pubblicato il 22 ottobre 2020 definiva l'obiettivo di proteggere la salute della popolazione in Svizzera e di contenere il più possibile le conseguenze dell'insorgenza e della diffusione del SARS-CoV-2. La strategia comune contemplava tre livelli distinti in base all'evoluzione epidemiologica attesa. Si basava sulla strategia del Consiglio federale di prevenzione e lotta del giugno 2020 e sul «rebound paper» (Attenuare la recrudescenza dell'epidemia di COVID-19) elaborato dalla CDS e dall'Associazione dei medici cantonali della Svizzera (AMCS), che teneva conto della situazione epidemiologica, delle conoscenze scientifiche del momento e delle esperienze tratte dall'evoluzione pandemica osservata.

Il documento strategico precisava inoltre il principio condiviso dalla CDS e dall'UFSP, secondo cui la gestione della crisi presuppone che Confederazione e Cantoni collaborino con uno spirito di fiducia reciproca, sottolineando che i Cantoni sono

nella posizione migliore per adottare provvedimenti mirati e adattati alle loro rispettive situazioni. Il Consiglio federale è dell'opinione che tale documento possa continuare a fungere da base per la futura strutturazione della collaborazione tra DFI e CDS. Nell'organizzazione di crisi migliorata, lo Stato maggiore centrale permanente esaminerà sistematicamente se coinvolgere attori rilevanti come i Cantoni nei lavori degli stati maggiori di crisi. Le Conferenze dei direttori di Dipartimento cantonali possono assumere il ruolo di rappresentanti dei Cantoni (v. parere sulla raccomandazione 1). Di conseguenza, in futuro si esaminerà per qualsiasi tipo di crisi se una rappresentanza dei Cantoni (della CdC, delle Conferenze dei direttori di Dipartimento cantonali o di singoli Cantoni) debba partecipare ai lavori dell'SMCOp o dell'SMCPS. Alcuni stati maggiori di crisi specializzati o speciali disciplinano in modo chiaro il coinvolgimento dei Cantoni (cfr. ordinanza del 2 marzo 2018⁷ sullo Stato maggiore federale Protezione della popolazione [OSMFP]). Considerato che in futuro il coinvolgimento dei rappresentanti cantonali sarà disciplinato per tutte le fattispecie dalla nuova ordinanza o da basi giuridiche settoriali, il Consiglio federale ritiene che non sussista ulteriore necessità d'intervento. Inoltre, esiste già una consolidata collaborazione con la Conferenza governativa per gli affari militari, la protezione civile e i pompieri. Nel comitato del gruppo specializzato dei capi degli Stati maggiori cantonali di condotta annesso a questa Conferenza governativa siede un rappresentante dell'Ufficio federale della protezione della popolazione che rappresenta gli interessi della Confederazione. Il gruppo specializzato si riunisce due volte l'anno.

Raccomandazione 5

Chiarire il ruolo e i compiti dell'OrC LEp

Il Consiglio federale è invitato a esaminare, durante la revisione della LEp, il ruolo e i compiti che in futuro l'organo di coordinamento previsto all'articolo 54 dovrà assumere in periodo di pandemia.

Il Consiglio federale condivide la valutazione della CdG-S, secondo la quale durante l'epidemia di COVID-19 l'organo di coordinamento (OrC LEp) di cui all'articolo 54 LEp non ha saputo adempiere a sufficienza i propri compiti previsti dalla legge in relazione alla gestione delle crisi. È emerso che, in considerazione della sua composizione e concezione, quest'organo non è adatto ad assumere un ruolo di sostegno di uno stato maggiore di crisi nella situazione particolare o straordinaria. Nel quadro della revisione della LEp in corso occorre pertanto stralciare questa funzione dal catalogo dei compiti che incombono all'organo di coordinamento durante una crisi. Per contro, l'organo dovrà continuare a fornire sostegno nel coordinamento tra i Cantoni e tra questi e la Confederazione dei provvedimenti che devono essere adottati per la preparazione a un particolare pericolo per la salute pubblica.

⁷ RS 520.17

Raccomandazione 6

Precisare il processo di coinvolgimento dei Cantoni nel momento del passaggio da una situazione all'altra

Il Consiglio federale è invitato a valutare se la procedura di coinvolgimento dei Cantoni al momento di passare alla situazione particolare ai sensi dell'articolo 6 LEp e alla situazione straordinaria ai sensi dell'articolo 7 LEp dovrebbe essere disciplinata in maniera più precisa, nell'ottica di una migliore gestione di crisi.

Per quanto concerne il passaggio alla situazione particolare, vanno considerate le seguenti opzioni:

- dichiarazione della situazione particolare all'inizio della pandemia;
- ritorno alla situazione particolare dopo la situazione straordinaria;
- nuova dichiarazione di situazione particolare in caso di ripresa della pandemia.

Il Consiglio federale condivide l'opinione della CdG-S secondo cui il modello a tre livelli previsto dalla LEp si è dimostrato sostanzialmente valido durante l'epidemia di COVID-19. Tuttavia, il passaggio alle varie situazioni si è rivelato problematico e caratterizzato da numerose incertezze per i Cantoni, in particolare nelle diverse fasi dell'epidemia di COVID-19 identificate dalla CdG-S.

È emersa una necessità d'intervento nel passaggio alla situazione particolare e nel ritorno da quest'ultima alla situazione normale. Sebbene sia implicito che una crisi non è prevedibile e che al suo verificarsi è necessario adottare con urgenza provvedimenti di protezione della salute pubblica, è comunque possibile migliorare il coinvolgimento dei Cantoni e di riflesso anche la gestione della crisi con diverse misure.

La LEp vigente prevede che il Consiglio federale senta i Cantoni prima di ordinare provvedimenti in una situazione particolare (art. 6 LEp). Secondo l'avamprogetto di revisione parziale della LEp in consultazione⁸, il Consiglio federale accerta formalmente la situazione particolare (come pure la sua revoca; art. 6b cpv. 1 AP-LEp) e, allo stesso tempo, definisce gli obiettivi e i principi della strategia di lotta contro il pericolo per la salute nonché le modalità di collaborazione con i Cantoni. In quel momento deve altresì decidere in merito all'intervento dell'organizzazione di crisi. I Cantoni e le commissioni parlamentari competenti devono essere sentiti preliminarmente in merito a tale decisione. Con questo modo di procedere il passaggio alle varie situazioni è disciplinato meglio e il coinvolgimento dei Cantoni avviene in una fase più precoce.

Oltre al miglioramento dei provvedimenti preparatori sul lungo periodo (art. 8 AP-LEp), dovrà essere disciplinata in modo più dettagliato e vincolante anche la preparazione concreta in tempi brevi di Confederazione e Cantoni a una situazione particolare incombente (art. 6a AP-LEp). Già in questa fase, la Confederazione e i Cantoni devono per esempio chiarire come sarà organizzata la loro collaborazione in

⁸ www.fedlex.admin.ch > Procedure di consultazione > Procedure di consultazione in corso > DFI > 2023 > Revisione parziale della legge sulle epidemie.

funzione delle caratteristiche specifiche di un pericolo incombente per la salute pubblica (art. 6a cpv. 1 lett. e AP-LEp).

Il Consiglio federale è convinto che queste precisazioni legislative contribuiranno a un considerevole miglioramento della gestione delle crisi da parte della Confederazione e dei Cantoni e che la raccomandazione della CdG-S potrà quindi essere attuata.

Raccomandazione 7

Delimitare le competenze federali e cantonali durante una situazione straordinaria e istituzionalizzare la «clausola d'eccezione»

Sulla base dell'esempio dell'articolo 7e dell'ordinanza 2 COVID-19 adottato il 27 marzo 2020, il Consiglio federale è invitato a esaminare la necessità di precisare l'articolo 7 LEp (situazione straordinaria), al fine di:

- introdurre nella legge una delimitazione giuridica generale della competenza federale e della competenza cantonale in caso di situazione straordinaria; e
- introdurre nella legge la possibilità di ricorrere a una «clausola d'eccezione cantonale».

Il Consiglio federale accoglie con favore la conclusione della CdG-S riguardo alla richiesta di delimitare le competenze di Confederazione e Cantoni in caso di situazione straordinaria e di istituzionalizzare la «clausola d'eccezione». Ritiene tuttavia che tale richiesta debba essere disciplinata in relazione alla situazione particolare. La situazione straordinaria non è di per sé prevedibile, per cui all'articolo 7 LEp vanno soltanto ribadite in modo dichiaratorio, come finora, le competenze del Consiglio federale in materia di diritto di necessità previste dalla Cost.

All'articolo 6d capoverso 1 dell'avamprogetto di revisione della LEp in consultazione è prevista una disposizione riguardante la delimitazione delle competenze in una situazione particolare. L'intento è eliminare le incertezze, emerse in particolare durante l'epidemia di COVID-19, in merito alle competenze che rimangono ai Cantoni di ordinare provvedimenti. In tal modo si chiarisce in quali ambiti i Cantoni mantengono le loro competenze e si impedisce che vengano ordinati nello stesso momento provvedimenti concreti eventualmente contraddittori.

In linea di principio i Cantoni devono conservare le loro competenze in virtù della LEp anche nella situazione particolare, ma soltanto se il Consiglio federale nella sua decisione di accertamento di quest'ultima non ha definito altri principi di collaborazione con i Cantoni. Inoltre, nella situazione particolare i Cantoni devono poter continuare, in linea di principio, a ordinare opportuni provvedimenti secondo gli articoli 30–40 LEp, che anche il Consiglio federale ha la facoltà di ordinare in questa situazione (in base all'agente patogeno in questione). I Cantoni rimangono autorizzati a ordinare i citati provvedimenti soltanto se il Consiglio federale non ha già disciplinato in maniera esaustiva una materia. Infine, l'avamprogetto in consultazione prevede che, anche se la Confederazione ha già ordinato un provvedimento concreto, i Cantoni possano ordinare ulteriori provvedimenti se la situazione epidemiologica sul loro territorio o in una loro regione lo richiede. Il disciplinamento corrisponde per

analogia a quello che era previsto dall'articolo 23 dell'ordinanza COVID-19 situazione particolare del 23 giugno 2021⁹.

Raccomandazione 8

Chiarire la collaborazione tra la Confederazione e i Cantoni durante la situazione particolare

1. Il Consiglio federale è invitato a chiarire, in collaborazione con i Cantoni, la ripartizione dei compiti, delle competenze e delle responsabilità tra la Confederazione e i Cantoni per l'adozione di misure di lotta contro la pandemia durante la situazione particolare ai sensi della LEp. In tale contesto, il Consiglio federale è invitato in particolare a:

- stabilire i provvedimenti rientranti innanzitutto nell'ambito di competenza dei Cantoni, in base ai diversi scenari di evoluzione della pandemia;
- chiarire le possibilità puntuali d'intervento della Confederazione nei confronti dei Cantoni, in particolare attraverso l'elaborazione di direttive o raccomandazioni;
- chiarire i criteri per l'adozione di provvedimenti su scala nazionale da parte del Consiglio federale.

2. Il Consiglio federale è invitato a esaminare le misure necessarie per garantire una condotta strategica coordinata della Confederazione e dei Cantoni durante una situazione particolare.

3. Il Consiglio federale è invitato a inserire i risultati dei suoi chiarimenti riguardanti i punti 1 e 2 – nella misura del necessario – nella LEp, nel Piano per pandemia e/o nelle convenzioni con i Cantoni nonché a garantire che vengano definiti i processi corrispondenti. Il Consiglio federale è in particolare invitato a stabilire nella LEp gli organi o le piattaforme incaricate di garantire il coordinamento della condotta strategica durante una situazione particolare.

Il Consiglio federale condivide la valutazione della CdG-S secondo cui la ripartizione delle competenze tra Confederazione e Cantoni nella situazione particolare è stata fonte di ambiguità. È tuttavia dell'opinione, come la CdG-S, che la ripartizione di principio delle competenze fosse adeguata; ai Cantoni la responsabilità principale della gestione della crisi e al Consiglio federale la facoltà di ordinare provvedimenti, qualora necessario.

Diversi adeguamenti previsti nel quadro della revisione della LEp faranno chiarezza sulla ripartizione delle competenze nella situazione particolare:

- Confederazione e Cantoni sono tenuti a prendere tempestivamente e di comune intesa le decisioni strategiche necessarie accordando maggiore importanza alla preparazione a una situazione particolare concretamente incombente (art. 6a AP-LEp).

⁹ RU 2021 379

- Il Consiglio federale deve accertare formalmente (o revocare) la situazione particolare (art. 6b AP-LEp). In questo ambito il Consiglio federale è tenuto, per esempio, a prendere decisioni riguardanti la collaborazione con i Cantoni.
- Le competenze della Confederazione e dei Cantoni in una situazione particolare sono meglio delimitate, per cui non sono più fonte di ambiguità (v. parere sulla raccomandazione 7).
- Nell'avamprogetto in consultazione sono menzionati i fattori in base ai quali valutare l'esistenza di un particolare pericolo per la salute pubblica (art. 5a AP-LEp). Un tale pericolo sussiste, per esempio, se la frequenza o la gravità dei casi di malattia aumenta in maniera considerevole. Un ulteriore fattore è rappresentato dal rischio di sovraccarico del sistema sanitario in Svizzera. Con questi fattori la necessità di adottare provvedimenti oppure no risulta più chiara.
- Vengono inoltre rafforzate le competenze della Confederazione di ordinare determinati provvedimenti nella situazione normale, quando occorre un coordinamento a livello nazionale ai fini della protezione della salute pubblica in situazioni specifiche, per esempio per provvedimenti nei trasporti pubblici come l'obbligo della mascherina (art. 40a AP-LEp) e nell'ambito della protezione dei lavoratori (art. 40b AP-LEp).
- La competenza della Confederazione in materia di vigilanza e coordinamento nell'ambito dell'esecuzione, già prevista nel diritto vigente (art. 77 LEp), va mantenuta. La Confederazione può coordinare provvedimenti qualora ciò sia necessario ai fini di un'esecuzione uniforme. Ha anche la possibilità di obbligare i Cantoni ad adottare provvedimenti. Il Consiglio federale è tuttavia del parere che occorra avvalersene soltanto in casi eccezionali.

Con i lavori in corso per migliorare la gestione di crisi dell'Amministrazione federale si mira tra l'altro a garantire che la condotta strategica della Confederazione e dei Cantoni sia coordinata nel modo più ottimale possibile (non soltanto in caso di crisi sanitarie). Il Consiglio federale considera che una ripartizione definitiva delle competenze e delle responsabilità non sia possibile, poiché la valutazione su quali provvedimenti vadano adottati dipende sempre dalla situazione.

Per come è concepito nella LEp, l'organo di coordinamento non è adatto ad assumere un ruolo nell'ambito della condotta strategica durante la crisi. Di conseguenza, il suo catalogo dei compiti deve essere adeguato nel quadro della revisione della LEp in corso (v. parere sulla raccomandazione 5).

Il nuovo Piano pandemico descriverà i compiti, le competenze e le responsabilità degli attori a livello nazionale e cantonale in particolare nella fase preparatoria. Le competenze dei partner e dei portatori di interessi durante la gestione della crisi saranno definite, insieme ai partner, nella sezione del Piano pandemico dedicata alla condotta. I risultati dei lavori per il miglioramento della gestione delle crisi da parte dell'Amministrazione federale e la preparazione alle pandemie saranno armonizzati tra di loro.

Raccomandazione 9

Chiarire i compiti, le competenze e le responsabilità della Confederazione e dei Cantoni durante una situazione normale in seguito alla pandemia

Il Consiglio federale è invitato a chiarire, di concerto con i Cantoni, la ripartizione dei compiti, delle competenze e delle responsabilità della Confederazione e dei Cantoni durante la situazione normale che fa seguito alla situazione particolare.

Il Consiglio federale è inoltre invitato a stabilire i criteri che possono giustificare il ritorno alla situazione particolare in caso di nuovo aumento dei casi.

Il Consiglio federale è infine invitato a esaminare la possibilità di introdurre un'ulteriore fase nella LEp, allo scopo di disciplinare in modo distinto la fase di ritorno alla normalità dopo una situazione particolare.

Il Consiglio federale è favorevole al mantenimento del modello a tre livelli e respinge l'introduzione di un'ulteriore fase dopo una situazione particolare. Ritiene che i problemi descritti dalla CdG-S possano già essere affrontati in maniera sufficiente con le concretizzazioni proposte (v. parere sulla raccomandazione 8). La fissazione di criteri generali per una fase supplementare dopo una situazione particolare è ritenuta poco opportuna. Occorre piuttosto adottare un approccio globale nell'ambito del quale siano considerati e soppesati diversi criteri. Con l'ottimizzazione del passaggio da una situazione all'altra, la revisione della LEp e il nuovo orientamento del Piano pandemico nazionale, il Consiglio federale intende inoltre migliorare l'organizzazione di crisi dell'Amministrazione federale, condizione indispensabile per prevenire e gestire in modo efficace le nuove crisi pandemiche.

Raccomandazione 10

Migliorare la consultazione dei Cantoni in periodo di crisi

1. Per una situazione straordinaria ai sensi della LEp il Consiglio federale è invitato a chiarire le eventuali opzioni da considerare per rafforzare il coinvolgimento dei Cantoni nell'elaborazione delle misure nazionali di lotta contro le pandemie.

2. Per una situazione particolare ai sensi della LEp il Consiglio federale è invitato a fissare, d'intesa con i Cantoni, criteri generali che permettano di determinare i termini applicabili alle consultazioni sulle misure nazionali di lotta contro le pandemie. È invitato a disciplinare in modo chiaro lo svolgimento della procedura di consultazione tenendo conto delle sfide legate alla confidenzialità.

3. Il Consiglio federale è invitato a chiarire, d'intesa con i Cantoni, in quali casi, in periodo di crisi, i Cantoni possono essere consultati per il tramite delle conferenze intercantonali.

4. Sulla base di queste riflessioni il Consiglio federale è invitato a esaminare se occorre apportare precisazioni alla LCo e all'OCo (riguardo alle consultazioni in periodo di crisi in generale) o alla LEp e all'OEp (riguardo alle consultazioni nel caso specifico di una pandemia).

Il DFI ha sviluppato, insieme ad altri dipartimenti e alla CaF, la soluzione elettronica «Consultations» che consente in futuro un'esecuzione uniforme, efficiente e all'occorrenza anche rapida delle consultazioni.

Sebbene faccia riferimento soltanto al caso di una pandemia, la raccomandazione appare di rilievo anche per altre crisi. In futuro il coinvolgimento dei Cantoni nell'elaborazione di misure sarà garantito dall'SMCOp o dall'SMCPS, qualora ne sia predisposta l'istituzione. I termini per le consultazioni sono determinati di norma dal bisogno di agire in presenza di una crisi, ovvero dalla rapidità con cui devono essere prese le decisioni. La definizione preliminare di criteri apporterebbe un scarso valore aggiunto e potrebbe limitare la capacità di azione delle autorità. La durata del periodo di consultazione è già stata oggetto di discussione durante i seminari con i Cantoni. La legge del 18 marzo 2005¹⁰ sulla consultazione (LCo) e l'ordinanza del 17 agosto 2005¹¹ sulla consultazione (OCo) non devono essere precisate, essendo state oggetto di revisione recentemente. Il Consiglio federale ha convenuto che i Cantoni debbano essere possibilmente coinvolti conformemente alla LCo anche in una situazione di crisi. Per garantire la consultazione dei Cantoni anche in questi casi, il Parlamento ha adottato una modifica della LCo¹², entrata in vigore il 4 dicembre 2023 (art. 3a cpv. 1 lett. c e art. 10 LCo), secondo cui, si può rinunciare alla procedura di consultazione se il Parlamento o il Consiglio federale emanano le cosiddette ordinanze di necessità o se deve essere emanata una legge federale urgente. Se si rinuncia a una procedura di consultazione, devono essere consultati nella misura del possibile i Governi cantonali e altri ambienti particolarmente interessati dal progetto. Per queste consultazioni non è stato previsto un termine minimo. Secondo il Consiglio federale non sono necessarie ulteriori precisazioni della procedura di consultazione nella LCo (rapporto in adempimento del postulato Cottier 20.4522)¹³.

Raccomandazione 11

Migliorare l'informazione dei Cantoni
sui provvedimenti nazionali in periodo di crisi

Il Consiglio federale è invitato a esaminare le misure concrete da adottare allo scopo di migliorare l'informazione dei Cantoni e degli altri attori interessati in merito ai provvedimenti nazionali in periodo di crisi, in applicazione della massima 4 del rapporto della CaF del dicembre 2020. È invitato a formalizzare i processi corrispondenti a livello legislativo o di direttive.

¹⁰ RS 172.061

¹¹ RS 172.061.1

¹² RU 2023 483

¹³ Il federalismo di fronte alle crisi. Gli insegnamenti da trarre dalla crisi pandemica. Rapporto del Consiglio federale del 16 dicembre 2020 in adempimento del postulato Cottier 20.4522, pag. 21; disponibile all'indirizzo www.parlamento.ch > Attività parlamentare > Ricerca Curia Vista > 20.4522 > Rapporto in adempimento dell'intervento parlamentare.

La massima 4¹⁴ che recita «I servizi della Confederazione, i Cantoni e le associazioni devono essere informati, nella misura del possibile, prima dei media. Occorre prevedere i relativi meccanismi per l'informazione privilegiata delle autorità di esecuzione.» è stata discussa, assieme alle altre, nel quadro di un seminario della CaF e della CdC tenutosi nel novembre 2021. In tale contesto, la CaF ha illustrato i processi di comunicazione dell'Amministrazione federale e spiegato che in caso di crisi tra le decisioni del Consiglio federale e la loro divulgazione il tempo a disposizione è poco. Nel limite del possibile i Cantoni sono comunque stati informati in anticipo o contemporaneamente ai media. Queste spiegazioni hanno trovato comprensione.

La raccomandazione 11 si riferisce quindi a un mandato che a parere del Consiglio federale è già attuato. Il citato seminario ha evidenziato che i processi di informazione tra la Confederazione e i Cantoni sono stati chiariti durante la pandemia di COVID-19. Il Consiglio federale è dell'avviso che non siano necessarie nuove basi legali a questo riguardo.

Raccomandazione 12

Stilare un bilancio delle direttive e raccomandazioni emanate dall'UFSP all'attenzione dei Cantoni

Il Consiglio federale è invitato ad assicurarsi che l'UFSP tragga un bilancio globale delle direttive e raccomandazioni sanitarie emanate durante la pandemia di COVID-19 all'attenzione dei Cantoni, in particolare per quanto concerne la coerenza e l'adeguatezza della loro attuazione da parte dei Cantoni, e che su questa base siano elaborati processi e modelli di documenti in vista di una futura pandemia.

Il Consiglio federale accoglie questa raccomandazione della CdG-S. Le istruzioni e raccomandazioni sanitarie formulate dall'UFSP all'attenzione dei Cantoni sono oggetto di costante valutazione anche in periodi normali. Un'analisi di tali documenti riguardanti la COVID-19 è inoltre effettuata nel quadro dell'adempimento del postulato Noser 23.3675 Valutazione indipendente dell'emergenza Covid secondo i principi della salute pubblica. Si tratta di distinguere tra raccomandazioni destinate in primo luogo alla popolazione (art. 9 LEp) e istruzioni emanate nel quadro della vigilanza sull'esecuzione cantonale (art. 77 LEp). Le seconde devono garantire un'applicazione uniforme della discrezionalità amministrativa concessa dal legislatore. Le esperienze fatte durante la pandemia di COVID-19 hanno mostrato che in particolare le istruzioni destinate ai Cantoni per assicurare un'esecuzione uniforme dei provvedimenti della Confederazione non hanno sempre sortito l'effetto auspicato.

¹⁴ Rapporto di valutazione della gestione della crisi pandemica di COVID-19 dell'11 dicembre 2020 (prima fase / febbraio – agosto 2020), pag. 23; disponibile all'indirizzo www.bk.admin.ch > Documentazione > Aiuto alla condotta strategica > Gestione delle crisi > Prima valutazione della gestione di crisi dell'Amministrazione federale durante la pandemia di COVID-19.

Raccomandazione 13

Disciplinare in modo più preciso il divieto di interventi non urgenti e assicurare il mantenimento delle cure ordinarie in caso di pandemia

Il Consiglio federale è invitato a disciplinare nella LEp le modalità di un divieto di interventi ospedalieri non urgenti. È altresì invitato a esaminare se occorra stabilire criteri più vincolanti per la definizione di «intervento non urgente».

Il Consiglio federale è invitato ad assicurarsi che l'UFSP raccolga gli esempi di buone prassi cantonali in materia di gestione delle cure ordinarie durante la pandemia e che, su questa base, adegui le basi legali e le prescrizioni pertinenti.

Il Consiglio federale accoglie con soddisfazione la conclusione della CdG-S in merito al disciplinamento del divieto di interventi medici non urgenti. Concorda sul fatto che le modalità di un tale divieto debbano essere disciplinate nella LEp. Nell'avamprogetto di revisione della LEp in consultazione è prevista una corrispondente disposizione all'articolo 44d capoverso 1.

La responsabilità dell'assistenza sanitaria è in linea di principio di competenza dei Cantoni, i quali devono garantire che negli ospedali e nelle cliniche siano disponibili capacità sufficienti non solo per trattare malattie trasmissibili specifiche, ma anche per effettuare altri esami e trattamenti medici urgenti. Si tratta soprattutto dei necessari posti letto e del necessario personale specializzato, ma anche di tutti gli altri aspetti di rilievo per una buona assistenza ai pazienti (p. es. medicinali). Tuttavia, le capacità delle cliniche e degli ospedali pubblici o delle strutture a cui è stato conferito un mandato di prestazioni pubblico possono, a seconda della situazione epidemiologica, risultare insufficienti per il numero di pazienti che necessitano di assistenza medica. La disposizione prevista nell'avamprogetto in consultazione conferisce ai Cantoni la facoltà di ordinare i provvedimenti necessari per garantire le capacità occorrenti nell'assistenza sanitaria in caso di particolare pericolo per la salute pubblica. In tal modo si garantisce che in tutta la Svizzera vi sia la base legale per poter adottare, se necessario, provvedimenti cantonali adeguati. I Cantoni possono così vietare o limitare attività mediche. Possono anche adottare provvedimenti per curare malattie e altri casi urgenti dal punto di vista medico, al fine di garantire le necessarie capacità nell'assistenza sanitaria. Con l'attribuzione di questa facoltà ai Cantoni si garantisce che non vi siano ingerenze nella loro competenza di principio per la gestione dell'assistenza sanitaria e che i provvedimenti possano essere adattati in modo ottimale in funzione dell'effettiva occupazione dei singoli ospedali.

