



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

FF 2022

www.dirittofederale.admin.ch

La versione elettronica firmata
è quella determinante



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

Indice

1	Introduzione	3
2	Oggetto del rapporto	4
3	Passi compiuti dalla CdG-N	5
4	Basi legali per l’approvvigionamento di agenti terapeutici in tempi di pandemia	5
5	Presentazione dei fatti	7
5.1	Febbraio–aprile 2020: primi passi delle autorità federali in relazione alle vaccinazioni	8
5.2	Marzo-aprile 2020: avvio dei lavori di Moderna e Lonza, primi contatti tra Lonza e le autorità federali	9
5.3	Maggio 2020: incontro fra le autorità federali e Lonza	11
5.4	Maggio-agosto 2020: trattative fra le autorità federali e Moderna	12
5.5	Da agosto 2020 a febbraio 2021: prosecuzione degli scambi tra la Confederazione e Moderna	15
5.6	Marzo e aprile 2021: ulteriori scambi tra la Confederazione, Lonza e Moderna	16
5.7	A partire da aprile 2021: progetto «Leute für Lonza»	17
5.8	Da aprile 2021: sostegno alla produzione di agenti terapeutici legati alla COVID-19	18
6	Valutazione delle parti interessate	19
6.1	Contatti della primavera 2020 fra le autorità federali e le aziende Lonza e Moderna	19
6.2	Primavera 2021: scambio tra le autorità federali e le aziende Lonza e Moderna, progetto «Leute für Lonza»	26
7	Valutazione della CdG-N	27
7.1	Legalità	28
7.2	Opportunità	30
7.3	Efficacia	34
7.4	Progetto «Leute für Lonza»	36
8	Conclusioni e passi futuri	37
	Abbreviazioni	40
	Elenco delle persone sentite	41

Rapporto

1 Introduzione

Alla fine di maggio del 2020, le Commissioni della gestione delle Camere federali (CdG) hanno deciso in qualità di organo d'alta vigilanza parlamentare di avviare un'ispezione per analizzare la gestione della crisi COVID-19¹ messa in atto dal Consiglio federale e dall'Amministrazione federale². Le CdG e le loro sottocommissioni hanno quindi provveduto a chiarire numerosi aspetti relativi alla gestione di crisi³.

Nell'ambito di questa ispezione, la Commissione della gestione del Consiglio nazionale (CdG-N) ha esaminato a fondo la questione della gestione del materiale medico⁴ durante la crisi da parte delle autorità federali. In particolare, ha esaminato l'ordinazione, il trasporto e la distribuzione di materiale medico da parte delle unità federali competenti⁵, le strutture messe in atto dall'Amministrazione a tale scopo e l'organizzazione dell'approvvigionamento economico del Paese.

Nel marzo del 2021 la strategia adottata dalla Confederazione all'inizio della crisi per l'approvvigionamento di vaccini anti-COVID-19 è stata pubblicamente oggetto di critiche. Diversi media hanno lasciato intendere che nella primavera del 2020 le autorità federali avrebbero rifiutato l'offerta dell'azienda svizzera Lonza di investire in una linea di produzione di vaccini a mRNA dell'impresa Moderna nella sede di Lonza a Visp (VS), perdendo quindi l'opportunità strategica di avviare all'interno del Paese la produzione di vaccini destinati alla popolazione svizzera⁶. Queste rivelazioni hanno provocato numerose reazioni politiche, tanto più che in quel momento non era ancora certo se il calendario della fornitura dei vaccini in Svizzera sarebbe stato rispettato.

In questo contesto il 30 marzo 2021 la CdG-N ha deciso all'unanimità di esaminare più da vicino i contatti tra le autorità federali e le imprese Lonza e Moderna riguardo alla produzione e all'acquisto di vaccini anti-COVID-19. La gestione di questo aspetto da parte della Confederazione è di particolare importanza nell'ambito dell'alta vigilanza parlamentare. In effetti, le decisioni strategiche sull'approvvigionamento di vac-

¹ Di seguito: «crisi COVID-19», «crisi» o «pandemia».

² Le CdG analizzano la gestione della pandemia di COVID-19 da parte delle autorità federali, comunicato stampa delle CdG del 26 maggio 2020.

³ Il numero 4 del rapporto annuale 2020 delle Commissioni della gestione e della Delegazione delle Commissioni della gestione del 26 gennaio 2021 presenta una panoramica dei temi affrontati (FF 2021 570).

⁴ Il termine generico «materiale medico» comprende tutti i beni necessari per la gestione delle crisi sanitarie, cioè prodotti terapeutici (medicamenti, vaccini, ecc.), mezzi e attrezzature mediche (respiratori, ecc.), ma anche materiale di protezione (mascherine, guanti, ecc.).

⁵ La CdG-N ha in particolare, esaminato la questione della fornitura di maschere protettive durante la prima ondata della pandemia.

⁶ Cfr. in particolare: «Bund wollte keine eigene Impfstoffproduktion [La Confederazione non ha voluto disporre di una produzione di vaccini propria]», in: *Berner Zeitung*, 11 marzo 2021; «Verloren auf dem Impfbasar [Disorientato nel bazar dei vaccini]», in: *Blick*, 14 marzo 2021; «Wie Berset eine Chance verpasste [Come Berset è riuscito a perdere un'occasione]», in: *NZZ am Sonntag*, 28 marzo 2021.

cini prese dalle autorità federali nei primi mesi della pandemia hanno avuto un'influenza decisiva sulla gestione della pandemia in Svizzera, quando molti Paesi, di fronte alla prospettata scarsità di materiale medico anti-COVID-19, cercavano di assicurarsene un accesso prioritario.

La CdG-N ha incaricato la sua sottocommissione DFI/DATEC⁷ di indagare sulla questione e individuare i fatti rilevanti nonché di informarsi in merito alle considerazioni di carattere strategico elaborate allora dal Dipartimento federale dell'interno (DFI) e dall'Ufficio federale della sanità pubblica (UFSP)⁸.

2 Oggetto del rapporto

La CdG-N ha incentrato il suo esame sugli scambi tra le autorità federali competenti e le aziende Lonza e Moderna avvenuti tra marzo 2020 e agosto 2021 riguardo alla produzione e all'acquisto di vaccini a mRNA di Moderna.

Conformemente al loro mandato legale, le CdG esercitano l'alta vigilanza in relazione ai criteri di legalità, adeguatezza ed efficacia. Nel caso in questione la Commissione ha cercato di rispondere alle seguenti domande:

- *Legalità*: le decisioni e le misure delle autorità federali riguardo all'ordinazione del vaccino di Moderna erano conformi all'ordinamento giuridico?
- *Opportunità*: nei loro rapporti con Lonza e Moderna, le autorità federali hanno fatto un uso adeguato del margine di apprezzamento a loro disposizione per assicurare un accesso rapido ed esteso della popolazione svizzera al vaccino di Moderna?
- *Efficacia*: la strategia seguita dalla Confederazione ha permesso di raggiungere l'obiettivo perseguito, cioè un accesso rapido ed esteso al vaccino di Moderna? Un'altra strategia avrebbe permesso un accesso più veloce o più ampio?

Nell'ambito dei suoi chiarimenti, la CdG-N ha esaminato anche alcuni aspetti più generali della strategia di approvvigionamento di vaccini della Confederazione e il progetto «Leute für Lonza» lanciato dalla Confederazione nella primavera del 2021 per sostenere l'azienda nel reclutare personale aggiuntivo per la produzione di vaccini negli stabilimenti di Visp.

Nel presente rapporto, tuttavia, la CdG-N non si esprime in merito alle trattative delle autorità federali con altri produttori di vaccini e all'attuazione della strategia di vaccinazione da parte della Confederazione.

⁷ La sottocommissione DFI/DATEC della CdG-N è composta dai consiglieri nazionali Thomas de Courten (presidente), Angelo Barrile, Katja Christ, Alois Huber, Christian Imark, Matthias Samuel Jauslin, Priska Seiler Graf, Marianne Streiff-Feller e Michael Töngi.

⁸ Fornitura di vaccini: la CdG-N esamina i contatti intercorsi fra le autorità federali e Lonza, comunicato stampa della CdG-N del 30 marzo 2021.

3

Passi compiuti dalla CdG-N

Tra marzo e agosto 2021 la sottocommissione DFI/DATEC della CdG-N ha esaminato in modo approfondito il dossier in questione. Ha chiesto al DFI di fornirle tutte le informazioni e i documenti relativi alle relazioni intrattenute con Lonza e Moderna dalla primavera del 2020 e ha rivolto una serie di domande scritte al capo del DFI. In una seconda fase ha sentito una delegazione del DFI e dell'UFSP per approfondire vari aspetti del dossier. Nel maggio 2021 il capo del DFI ha inoltre espresso oralmente il suo parere davanti alle due CdG nell'ambito dell'esame del rapporto di gestione 2020 del Consiglio federale. Infine, la CdG-N ha incontrato i dirigenti di Lonza e Moderna per conoscere la loro interpretazione dei fatti e per approfittare del loro sapere tecnico. La CdG-N ringrazia le parti interessate per la loro cooperazione costruttiva e per le risposte dettagliate e trasparenti che hanno fornito.

Nell'agosto del 2021 la sottocommissione DFI/DATEC della CdG-N ha deciso di redigere un breve rapporto per presentare una sintesi dei fatti a sua conoscenza e per esporre le sue conclusioni. Questo rapporto è stato posto in consultazione presso gli enti e le imprese interessate. Nella sua sessione plenaria del 16 novembre 2021, la CdG-N ha esaminato e approvato la versione finale del rapporto e lo ha trasmesso al Consiglio federale. Nella stessa seduta ha inoltre deciso di pubblicare il presente rapporto.

Il numero 4 presenta le principali basi legali relative all'approvvigionamento di agenti terapeutici in tempi di pandemia. Nel numero 5 la CdG-N fornisce una cronologia dei principali fatti rilevanti portati alla sua attenzione in questo caso. Il numero 6 presenta l'apprezzamento relativo ai fatti in questione fornito alla Commissione dai vari attori coinvolti. Nel numero 7 la Commissione esprime il suo parere dal punto di vista dell'alta vigilanza parlamentare. Il numero 8 presenta infine le conclusioni.

4

Basi legali per l'approvvigionamento di agenti terapeutici in tempi di pandemia

Conformemente all'articolo 44 della legge sulle epidemie (LEp)⁹ il Consiglio federale è responsabile, al di là delle disposizioni relative all'approvvigionamento del Paese, della fornitura alla popolazione degli agenti terapeutici più importanti per il controllo delle malattie trasmissibili, tra cui anche i vaccini¹⁰. In particolare, può emanare disposizioni sull'assegnazione, la distribuzione, l'importazione, l'esportazione e le riserve relative a tali prodotti.

L'articolo 51 LEp consente alla Confederazione di concedere aiuti finanziari per incoraggiare la produzione in Svizzera di agenti terapeutici qualora, in situazioni speciali o straordinarie, non fosse possibile garantire altrimenti l'approvvigionamento della popolazione. Le condizioni stabilite per questo aiuto finanziario (art. 51 cpv. 3

⁹ Legge federale del 28 settembre 2012 sulla lotta contro le malattie trasmissibili dell'essere umano (Legge sulle epidemie, LEp; RS **818.101**).

¹⁰ Cfr. messaggio del Consiglio federale del 3 dicembre 2010 concernente la revisione della LEp (FF **2011** 283 365): «Fra i più importanti agenti terapeutici [menzionati dall'art. 44 cpv. 1 LEp] vi sono medicinali irrinunciabili (come i vaccini e gli antivirali) [...]».

LEp) impongono in particolare che la produzione avvenga in Svizzera e che le autorità beneficino di una fornitura prioritaria.

L'ordinanza sulle epidemie (OE¹¹) specifica vari aspetti relativi alle vaccinazioni e alla fornitura di agenti terapeutici e in particolare disciplina il piano nazionale di vaccinazione (art. 32) e i doveri dei vari attori del settore sanitario (art. 33 e 34) nonché i compiti dell'UFSP e dei Cantoni in relazione alla vaccinazione (art. 35, 39 e 40). Essa comprende anche disposizioni relative all'assegnazione (art. 61), alla determinazione delle quantità (art. 62) nonché al trasporto e alla distribuzione di agenti terapeutici (art. 63 e 64). Infine l'articolo 60 elenca una serie di agenti terapeutici per il controllo delle epidemie, la cui disponibilità deve essere assicurata dal Consiglio federale. Il vaccino anti-COVID-19 non è incluso in questa lista e non è stato inserito durante la pandemia, ma è stato incluso nel giugno 2020 nell'ordinanza 3 COVID-19 (cfr. sotto e n. 5.4).

Il 3 aprile 2020, nel contesto della prima ondata della crisi COVID-19, il Consiglio federale ha inserito nell'ordinanza 2 COVID-19¹² una sezione sull'approvvigionamento di materiale medico importante che attribuisce all'UFSP, d'intesa con il settore Agenti terapeutici dell'organizzazione dell'approvvigionamento economico del Paese, la responsabilità di acquistare medicinali (art. 4^f cpv. 3 lett. b). Tali disposizioni incaricano inoltre la Confederazione di finanziare preventivamente l'acquisto di materiale medico importante (art. 4ⁱ)¹³, consentono al Consiglio federale di obbligare i fabbricanti a produrre materiale medico importante se la fornitura non può essere garantita altrimenti (art. 4^k cpv. 1) e consentono alla Confederazione di erogare contributi se i fabbricanti subiscono perdite finanziarie a causa della conversione produttiva (art. 4^k cpv. 2). Al ripristino della «situazione particolare» il 19 giugno 2020, queste disposizioni sono state trasferite nell'ordinanza 3 COVID-19¹⁴ (art. 11 e segg.). Allo stesso tempo i vaccini anti-COVID-19 sono stati aggiunti alla lista del materiale medico importante compresa nell'allegato 4 dell'ordinanza.

La legge COVID-19¹⁵ approvata dal Parlamento nel settembre del 2020 prevede varie misure relative alle capacità sanitarie che in parte riprendono le disposizioni delle ordinanze 2 e 3 COVID-19. In particolare il Consiglio federale è autorizzato a chiedere ai fabbricanti di notificare le loro scorte di agenti terapeutici e di altro materiale medico importante di cui dispongono (art. 3 cpv. 1). Per assicurare un approvvigionamento sufficiente può prevedere deroghe alle disposizioni sull'importazione, all'obbligo di omologazione o alle disposizioni sulla valutazione della conformità, può

¹¹ Ordinanza del 29 aprile 2015 concernente la lotta contro le malattie trasmissibili dell'essere umano (Ordinanza sulle epidemie, OE^p; RS **818.101.1**).

¹² Ordinanza 2 del 13 marzo 2020 sui provvedimenti per combattere il coronavirus (COVID-19) (Ordinanza 2 COVID-19; RS **818.101.24**).

¹³ In quel momento i vaccini anti-COVID-19 non figuravano ancora nella lista del materiale medico importante (art. 4^d e allegato 4 dell'ordinanza); tali vaccini sono stati aggiunti all'elenco con l'entrata in vigore dell'ordinanza 3 COVID-19 nel mese di giugno del 2020.

¹⁴ Ordinanza 3 del 19 giugno 2020 sui provvedimenti per combattere il coronavirus (COVID-19) (Ordinanza 3 COVID-19; RS **818.101.24**).

¹⁵ 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**).

prevedere l'attribuzione e la commercializzazione diretta, può disporre la confisca di materiale medico importante e anche obbligare i produttori a produrre materiale medico importante (art. 3 cpv. 2).

Il 19 marzo 2021 il Parlamento ha completato l'articolo 3 capoverso 2 della legge COVID-19¹⁶ aggiungendo la possibilità per il Consiglio federale di «acquistare o far produrre materiale medico importante; in tal caso disciplina il finanziamento dell'acquisto o della produzione e il rimborso dei costi [...]». Su questa base nell'aprile 2021 il Consiglio federale ha incaricato il DFI¹⁷ di esaminare quali possibilità avrebbe a disposizione la Confederazione per effettuare investimenti nella produzione di agenti terapeutici relativi al COVID-19, vaccini inclusi, così come nella promozione della ricerca, della produzione e dell'approvvigionamento di tali agenti terapeutici (cfr. n. 5.8).

5 Presentazione dei fatti

Nel presente capitolo la CdG-N presenta i fatti portati alla sua attenzione in questo dossier principalmente attraverso i documenti che le sono stati presentati dal DFI e dall'UFSP e dalle dichiarazioni di rappresentanti dell'Amministrazione e delle imprese Lonza e Moderna. La Commissione ha anche preso in considerazione i verbali della Task force COVID-19 dell'UFSP e le pertinenti decisioni del Consiglio federale riguardanti l'acquisto di vaccini. Le valutazioni espresse in merito dagli attori coinvolti sono presentate in un capitolo separato (cfr. n. 6).

Come osservazione preliminare la Commissione sottolinea l'importanza di considerare i fatti nel loro contesto specifico. Nella primavera del 2020 la Svizzera – come la maggior parte dei Paesi del mondo – stava affrontando la prima ondata della pandemia caratterizzata da un clima di grande incertezza soprattutto sull'evoluzione del virus e sui mezzi per combatterlo. In molti Paesi erano in corso sforzi per garantire un accesso prioritario al materiale medico anti-COVID-19 e in particolare a un potenziale vaccino, poiché in questo ambito si paventava una situazione di penuria. Vi erano inoltre notevoli incertezze in merito alla tecnologia vaccinale più appropriata per combattere la pandemia e ai tempi di sviluppo, di produzione e di omologazione di un vaccino.

¹⁶ Nuovo testo giusta il n. I della LF del 19 marzo 2021 (casi di rigore, assicurazione contro la disoccupazione, custodia di bambini complementare alla famiglia, operatori culturali, eventi) in vigore dal 20 marzo 2021 al 31 dicembre 2022 (RU 2021 153; FF 2021 285).

¹⁷ In collaborazione con il Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca (DEFR) e il Dipartimento federale delle finanze (DFF).

Tra le tecniche prese in considerazione, la tecnologia mRNA¹⁸ non era ancora molto conosciuta e non aveva ancora ricevuto alcuna approvazione per la commercializzazione. Le prospettive di successo di questa tecnologia, la sua efficacia anti-COVID-19 e la sua omologazione da parte delle autorità sanitarie erano molto incerte. Inoltre il DFI e l'UFSP nella loro veste di enti responsabili per le questioni sanitarie erano estremamente sollecitati da altri aspetti della gestione di crisi (preparazione e attuazione di misure sanitarie, monitoraggio della situazione epidemiologica, gestione delle capacità ospedaliere, ecc.).

5.1 Febbraio–aprile 2020: primi passi delle autorità federali in relazione alle vaccinazioni

All'interno dell'UFSP le prime discussioni sulla vaccinazione anti-COVID-19 sono iniziate a partire da metà febbraio 2020 nell'ambito del gruppo di lavoro «Strategia» della Task force COVID-19. Il 12 marzo 2020 questo gruppo di lavoro ha tenuto una riunione con esperti esterni per discutere varie questioni, tra cui le misure di gestione da adottare qualora si rendesse disponibile un vaccino. Il 19 marzo 2020 è stato istituito il gruppo di lavoro «Vaccinazione». Le tre questioni prioritarie che dovevano essere affrontate da questo gruppo di lavoro erano: il sostegno federale alla ricerca e allo sviluppo di vaccini anti-COVID-19, assicurare alla popolazione svizzera un rapido accesso a vaccini efficaci e l'equa distribuzione delle dosi di vaccino su scala internazionale.

Il gruppo di lavoro «Vaccinazione» era guidato dal capo della Divisione affari internazionali dell'UFSP. Inizialmente composto da esperti dell'UFSP, il gruppo di lavoro si è successivamente arricchito di varie persone con ulteriori competenze specialistiche, tra cui un negoziatore con una vasta esperienza nell'industria farmaceutica, un ex direttore dell'UFSP nonché rappresentanti dell'Istituto svizzero per gli agenti terapeutici (Swissmedic), della Farmacia dell'esercito svizzero e della Commissione federale per le vaccinazioni (CFV)¹⁹. In seguito sono stati creati vari sottogruppi tematici²⁰ che hanno coinvolto altri specialisti e, in alcuni casi, rappresentanti dei Cantoni. Il collegamento con il mondo scientifico era assicurato principalmente mediante la CFV.

¹⁸ La sigla mRNA significa «acido ribonucleico messaggero». Il corpo umano lo produce naturalmente e ne ha bisogno per fabbricare proteine vitali. Nel vaccino anti-COVID-19 l'mRNA fornisce informazioni sul coronavirus al corpo, che riesce quindi a produrre determinate proteine del virus. Queste vengono poi riconosciute come estranee e ciò scatena una risposta immunitaria: il corpo si prepara a combattere il virus. In caso di successiva infezione il sistema immunitario si attiva quindi più rapidamente, rendendo il virus inoffensivo e prevenendo lo sviluppo della malattia. Fonte: UFSP, Coronavirus: domande frequenti, www.bag.admin.ch/bag/it > Malattie > Malattie infettive: focolai, epidemie, pandemie > Focolai ed epidemie attuali > Coronavirus (consultazione del 14 settembre 2021).

¹⁹ La CFV è una commissione extraparlamentare composta da 14 esperti indipendenti che agisce come organo consultivo del Consiglio federale, del DFI e dell'UFSP per tutte le questioni relative alla vaccinazione.

²⁰ I sottogruppi si occupano dei seguenti argomenti: aspetti multilaterali, comunicazione, approvvigionamento, valutazione, raccomandazioni, attuazione e logistica.

Il 20 marzo 2020 il Consiglio federale adotta un pacchetto di misure per mitigare le ripercussioni della crisi COVID-19 sull'economia e la società²¹. La pertinente proposta del DFF prevede lo stanziamento di 350 milioni di franchi per l'acquisto di materiale medico, compresi 50 milioni di franchi per l'acquisto di vaccini, ma sottolinea pure come a quel momento non fosse ancora disponibile alcun vaccino.

Il 3 aprile 2020 il Consiglio federale completa l'ordinanza 2 COVID-19 aggiungendo una sezione sull'acquisto di materiale medico importante (cfr. n. 4). La responsabilità del coordinamento generale in questo ambito è affidata all'UFSP.

Il 7 aprile 2020, in un documento interlocutorio indirizzato al Consiglio federale, il DFI esprime il parere che sarebbe stato difficile vaccinare l'intera popolazione a causa delle limitate dosi di vaccino inizialmente disponibili. Il documento non menziona tecnologie né produttori di vaccini specifici.

5.2 Marzo-aprile 2020: avvio dei lavori di Moderna e Lonza, primi contatti tra Lonza e le autorità federali

Il 16 marzo 2020, la start-up statunitense di ricerca biofarmaceutica Moderna, che dal 2010 si occupa della ricerca sui medicamenti a mRNA, annuncia di poter iniziare a testare un prototipo di vaccino anti-COVID-19 nell'ambito di studi clinici della fase I²². Moderna, non avendo esperienza nella produzione industriale e commercializzazione di agenti terapeutici, prende contatto con la società svizzera Lonza, uno dei principali produttori a contratto nel campo biofarmaceutico, che possiede vari stabilimenti di produzione in tutto il mondo, tra cui uno a Visp (VS).

Da parte sua, Lonza afferma di aver maturato nella primavera del 2020 la convinzione che la tecnologia mRNA offrisse una potenziale soluzione per lo sviluppo rapido di un vaccino efficace anti-COVID-19. Di conseguenza l'azienda prende la decisione strategica di concentrarsi interamente su questa tecnologia piuttosto che sulla produzione di vaccini sviluppati con metodi tradizionali.

Il 30 aprile 2020 Moderna e Lonza si accordano per una collaborazione a lungo termine, relativa in particolare alla produzione di vaccini. Il partenariato tra le due aziende è stato formalizzato il 1° maggio 2020 e comprende la creazione di una linea di produzione nella sede di Portsmouth (USA) e tre linee di produzione a Visp. Lonza

²¹ Decisione del Consiglio federale del 20 marzo 2020 concernente alcune misure supplementari per lottare contro il coronavirus (COVID-19), in base alla proposta del DFF del 19 marzo 2020.

²² In base all'attuale prassi internazionale, gli studi clinici concernenti i vaccini (o altri metodi diagnostici o trattamenti medici) consistono in tre fasi che consentono di adempiere i requisiti necessari per la domanda di autorizzazione all'immissione in commercio. Nella *fase 1* il preparato viene testato all'interno di un piccolo gruppo di persone sane in relazione alla sua sicurezza e tollerabilità. La *fase 2* è destinata a determinare la posologia e i possibili effetti collaterali e comprende studi su persone malate all'interno di un gruppo più numeroso. Infine la *fase 3* comprende uno studio comparato in relazione all'efficacia del trattamento, allo scopo di dimostrare un effetto significativo del preparato su un gruppo di diverse migliaia di persone.

è responsabile della produzione del principio attivo dei vaccini, che viene poi trasferito in un'altra azienda per il confezionamento²³. Sul piano giuridico il principio attivo ottenuto dalle linee di produzione di Visp appartiene a Moderna. L'obiettivo è che la linea di produzione nella sede statunitense di Lonza sia operativa entro la fine del 2020, con riserva dell'approvazione delle autorità sanitarie.

Il 14 aprile 2020 – mentre le trattative tra Moderna e Lonza sono ancora in corso – il presidente del consiglio d'amministrazione di Lonza, Albert M. Baehny, invia una lettera al presidente della Confederazione e al capo del Dipartimento federale dell'interno²⁴ nella quale informa le autorità federali che Lonza ha concluso un accordo (*agreement*) con Moderna per la produzione di vaccini anti-COVID-19, che entrerà presumibilmente nella fase operativa a partire dal terzo trimestre del 2020 negli USA e dal quarto trimestre del 2020 a Visp. Rileva che questo progetto, pur richiedendo un considerevole investimento da parte di Lonza dell'ordine di 50-60 milioni di franchi, rappresenta una grande opportunità per la Svizzera e menziona la possibilità di una partecipazione finanziaria della Confederazione al progetto sotto forma di investimento (*«raise the possibility of sharing our investment commitments»*). Precisa inoltre che la società sarebbe felice di poter discutere con la Confederazione di questo argomento. Il presidente del consiglio d'amministrazione ha spiegato alla Commissione le ragioni che lo hanno spinto a inviare questa lettera alle autorità federali (cfr. n. 6.1).

I rappresentanti di Lonza e di Moderna hanno confermato alla CdG-N che la lettera era stata inviata scientemente e con l'approvazione di Moderna. Moderna ha spiegato che una questione chiave in quel momento era come finanziare un'infrastruttura di produzione e una catena di approvvigionamento e come metterla in atto il più rapidamente possibile. L'azienda sostiene di aver esaminato numerosi modelli di finanziamento e che, in questo contesto, «la possibilità di un investimento pubblico svizzero negli impianti di produzione di Lonza è stata considerata per un breve periodo»; ha tuttavia specificato che questa possibilità «era solo una delle molte opzioni [...] discusse» (per una valutazione dettagliata, cfr. n. 6.1). Le due aziende hanno anche ricordato che all'epoca rimanevano molte incognite: la loro collaborazione non era ancora stata decisa, le linee di produzione non erano state allestite e i risultati della fase I della sperimentazione clinica del vaccino di Moderna non erano ancora disponibili.

La lettera di Lonza viene inoltrata per trattazione dalla Cancelleria federale al DFI, che a sua volta la inoltra all'UFSP per esame. Il 23 aprile 2020 ha luogo un primo scambio tra il direttore dell'UFSP, altri due collaboratori dell'UFSP e il presidente del consiglio d'amministrazione di Lonza in cui si discutono i successivi passi della procedura. Su questa base il 24 aprile 2020 il direttore dell'UFSP invia una nota al capo del DFI in cui rileva la natura promettente del vaccino Moderna e il fatto che la Svizzera potrebbe giocare un ruolo chiave nello sviluppo di questa tecnologia ed essere

²³ Per la sostanza prodotta a Visp si tratta dell'azienda spagnola Rovi. La collaborazione fra Moderna et Rovi è resa pubblica il 9 luglio 2020.

²⁴ Una versione con passaggi anneriti della lettera inviata a Lonza è disponibile nel sito Internet del DFI: Fakten zu allfälligen Investitionen des Bundes bei Lonza, www.edi.admin.ch > Documentazione (unicamente in tedesco), consultato il 1° settembre 2021. Secondo le informazioni fornite dal DFI il presidente del consiglio d'amministrazione di Lonza ha avuto un colloquio telefonico con il direttore dell'UFSP e successivamente ha elaborato la lettera del 14 aprile 2020.

uno dei primi Paesi a beneficiarne a partire dalla fine del 2020. Tuttavia, sottolinea anche che questa tecnologia presenta alcune debolezze e non è mai stata usata prima. Il direttore dell'UFSP stima che saranno necessari ulteriori investimenti di circa 100 milioni di franchi per sviluppare la produzione negli stabilimenti di Visp e indica che «è stato proposto alla Confederazione di partecipare a questi investimenti».

Il 28 aprile 2020 il capo del DFI e il presidente del consiglio d'amministrazione di Lonza hanno una breve conversazione telefonica e si accordano per uno scambio tecnico tra le autorità federali e l'azienda. Dalla documentazione presentata alla CdG-N risulta che il DFI e l'UFSP erano già a conoscenza delle questioni legate a un possibile investimento federale in una linea di produzione, segnatamente in relazione ai rischi connessi con tale investimento, alla proprietà dei vaccini prodotti da Lonza e alle alternative al finanziamento diretto.

5.3 Maggio 2020: incontro fra le autorità federali e Lonza

Il 1° maggio 2020 si tiene al Bernerhof di Berna un incontro tra le autorità federali e Lonza²⁵. Alla riunione partecipano il Segretario generale del Dipartimento federale dell'interno, il capo dello Stato maggiore di crisi del Consiglio federale, il direttore e altri tre rappresentanti dell'UFSP, un consulente esterno (negoziatore) dell'UFSP nonché il presidente del consiglio d'amministrazione e altri cinque rappresentanti di Lonza²⁶.

L'UFSP presenta lo stato dei lavori interni alla Confederazione concernenti l'approvvigionamento di vaccini (organizzazione interna, linee guida, contatti internazionali). Da parte loro, i rappresentanti di Lonza presentano il progetto relativo al vaccino a mRNA, il partenariato istituito con Moderna e precisano che sono previste tre linee di produzione nella sede di Visp, per un costo di 60 milioni di franchi ciascuna. Lonza intende investire in una linea di produzione e si cercano investitori esterni per le altre due. I vaccini saranno poi finalizzati in un altro stabilimento europeo. Lonza afferma che «la collaborazione [con Moderna] dovrebbe essere chiarita entro due settimane» ed entro questo termine auspicherebbe una risposta dal DFI riguardo a una possibile partecipazione della Svizzera.

Davanti alla CdG-N il presidente del consiglio d'amministrazione ha affermato di aver chiesto al termine della seduta «se il Governo svizzero avrebbe potuto prendere in considerazione l'opportunità di riservare delle capacità nell'ambito delle future linee di produzione [di Lonza]». Ha inoltre indicato che Lonza non si aspettava una risposta immediata, trattandosi chiaramente di un'offerta da discutere, e che sperava nell'apertura di un dialogo. Dal canto suo il DFI sostiene che la questione di un eventuale investimento della Svizzera è stata effettivamente menzionata nel corso della seduta,

²⁵ Una versione con passaggi anneriti del verbale della seduta è consultabile sul sito Internet del DFI: Fakten zu allfälligen Investitionen des Bundes bei Lonza, www.edi.admin.ch > Documentazione (unicamente in tedesco), consultato il 1° settembre 2021.

²⁶ Moderna ha precisato dinanzi alla CdG-N che era al corrente della riunione.

ma che Lonza non ha presentato alcuna offerta concreta concernente le linee di produzione (per ulteriori dettagli e il significato dell'espressione «riservare delle capacità» si veda il n. 6.1).

Secondo il DFI dagli scambi intrattenuti con Lonza è emerso che l'impresa era responsabile unicamente di una parte della catena di produzione e non deteneva diritti sul vaccino di Moderna. Per questi motivi il Dipartimento è giunto alla conclusione che un investimento diretto nella sede di Visp non era «né possibile, né necessario» e che le trattative in vista di un rapido approvvigionamento di vaccini dovevano essere svolte direttamente con Moderna (per ulteriori dettagli cfr. cap 6.1).

Dopo l'incontro, il negoziatore dell'UFSP e il responsabile del progetto di Lonza hanno uno scambio verbale sui successivi passi da compiere. Il responsabile di Lonza invita l'UFSP a rivolgersi a Moderna per ulteriori discussioni e assicura che farà in modo che Moderna apra le sue porte all'Ufficio. Lo stesso giorno invia all'UFSP mediante posta elettronica i dati della persona di contatto di Moderna, indicando che quest'ultima è stata informata.

Il capo del DFI è informato oralmente del contenuto della riunione con Lonza il 1° maggio 2020. Nei verbali della task force COVID-19 dell'UFSP la seduta non è invece menzionata.

Dall'inizio di maggio le trattative sul vaccino di Moderna si svolgono esclusivamente tra la Confederazione e Moderna²⁷. Il DFI ha informato la CdG-N che non è stata data alcuna risposta formale a Lonza riguardo alla proposta di investimento fatta il 1° maggio, poiché Lonza stessa aveva invitato la Confederazione a continuare le discussioni direttamente con Moderna. Il presidente del consiglio d'amministrazione di Lonza, da parte sua, ha dichiarato di aver considerato «la questione risolta in assenza di una reazione sull'arco di una, due o tre settimane» e di aver concluso che la Confederazione non intendeva entrare in trattative per un investimento diretto in Lonza. Moderna ha affermato davanti alla CdG-N che né l'azienda né la Confederazione hanno ulteriormente perseguito l'opzione di un investimento diretto della Confederazione nella produzione di principi attivi. Moderna ha infine deciso di finanziare da sé anche la seconda e la terza linea di produzione nella sede di Visp.

Il 18 maggio 2020, Moderna pubblica alcuni risultati intermedi positivi degli studi clinici della fase I e annuncia gli studi della fase 2.

5.4 Maggio-agosto 2020: trattative fra le autorità federali e Moderna

Il 4 maggio 2020 Moderna ha inviato alla Confederazione un primo progetto di memorandum d'intesa (MoU) basato su un modello standard. Attraverso questo documento Moderna propone ai Paesi interessati di «preordinare le dosi di vaccino in anticipo e assicurarsi una fornitura prioritaria [...] pagando un acconto pari al 25 per

²⁷ Davanti alla CdG-N il presidente del consiglio d'amministrazione di Lonza Baehny ha precisato che era normale che Lonza non partecipasse ai negoziati relativi all'ordinazione del vaccino, dato che si produceva unicamente di una parte del vaccino e che i relativi diritti appartenevano a Moderna.

cento della quantità preordinata». Il documento sarà successivamente adeguato nel corso delle trattative (cfr. sotto).

Nella seduta del 20 maggio 2020 il Consiglio federale si occupa della strategia di approvvigionamento dei vaccini. Il progetto presentato dal DFI presenta tre diverse possibilità che prevedono rispettivamente la partecipazione della Svizzera a progetti multilaterali di ricerca, coordinamento e distribuzione di futuri vaccini, la prenotazione e l'acquisto presso potenziali produttori sul mercato mondiale e infine il sostegno alla ricerca, allo sviluppo e alla produzione di un vaccino svizzero.

Il Consiglio federale viene informato in questa occasione delle varie tecnologie di vaccino in esame e delle trattative in corso con i gruppi candidati. Il DFI ritiene che lo sviluppo di un vaccino efficace e sicuro anti-COVID-19 sia «in linea di principio molto probabile», ma precisa che sussiste incertezza sulle possibilità di successo delle varie tecniche di produzione e delle varie imprese. Il Consiglio federale è anche informato sulla proposta di un memorandum d'intesa con Moderna, che viene presentata come una delle vie più promettenti. L'opzione del sostegno federale diretto alla produzione di Lonza non è menzionata nel documento: secondo il DFI ciò è dovuto al fatto che la proposta non è stata ritenuta pertinente e il Dipartimento ha quindi deciso di non darle seguito.

Nel progetto sottoposto al Consiglio federale il DFI dedica un capitolo alla base legale per l'acquisto di vaccini. Il Dipartimento giunge alla conclusione che l'acquisto è possibile in base agli articoli 44 e 51 LEp. Riconosce che il vaccino anti-COVID-19 non è ancora incluso nell'elenco degli agenti terapeutici che possono essere acquistati dalla Confederazione (art. 60 OEep, cfr. n. 4), ma ritiene che questa lista non sia esaustiva e che copra pure l'acquisto di vaccini, anche se non sono esplicitamente menzionati²⁸. Il DFI ritiene che l'elenco previsto dall'articolo 60 OEep debba essere completato il più presto possibile. Di fatto questo articolo non è stato modificato successivamente. L'aggiunta corrispondente è stata apportata nell'allegato 4 dell'ordinanza 3 COVID-19 al momento della sua entrata in vigore il 19 giugno 2020.

Sempre nella seduta del 20 maggio 2020, il Consiglio federale incarica inoltre il DFI, in collaborazione con il Dipartimento della difesa, della protezione della popolazione e dello sport (DDPS), di avviare trattative contrattuali con i produttori per l'acquisto di vaccini. L'obiettivo è quello di acquistare una quantità di vaccini che consenta di approvvigionare il 60 per cento della popolazione svizzera. Il Consiglio federale adotta inoltre un piano di finanziamento per l'acquisto di vaccini, pari a 309 milioni di franchi.

Nella seduta si menziona del resto l'opzione di produrre un vaccino svizzero, con la possibilità di un sostegno da parte della Confederazione. Il DFI informa il Consiglio federale che le proposte sono in corso di valutazione e che una decisione sarà presa a giugno, dopo un'analisi dei rischi. Il Dipartimento ha comunicato alla CdG-N che i chiarimenti su questo argomento erano già iniziati prima del 20 maggio; l'UFSP aveva incaricato un gruppo di esperti esterni di svolgere un'analisi di mercato completa per

²⁸ In questo ambito il DFI fa riferimento al messaggio del Consiglio federale del 3 dicembre 2010 concernente la revisione della LEp (FF **2011** 291 375): «Fra i più importanti agenti terapeutici [menzionati dall'art. 44 cpv. 1 LEp] vi sono medicinali irrinunciabili (come i vaccini e gli antivirali) [...]».

identificare le aziende promettenti per la produzione di vaccini, sia a livello nazionale che internazionale. Le informazioni fornite alla Commissione mostrano che l'ipotesi relativa alla produzione di un vaccino svizzero non si è poi concretizzata nei mesi successivi (cfr. n. 5.5).

Il 9 giugno 2020 viene firmato un memorandum d'intesa giuridicamente vincolante tra l'UFSP e Moderna. La Svizzera è il terzo Paese al mondo a concludere un accordo del genere. In particolare l'accordo interessa 6 milioni di dosi e disciplina i seguenti aspetti principali: definizione del volume dell'ordine, prezzo dell'ordine, responsabilità, modalità della procedura di omologazione, programma delle forniture e attuazione. Regola anche i meccanismi di riduzione delle quantità in caso di fornitura tardiva e i rimborsi parziali nel caso in cui non venga ottenuta l'omologazione. Nel mese di maggio 2021 i rappresentanti dell'UFSP hanno presentato alla CdG-N i principali elementi discussi durante i negoziati con Moderna.

Per le sue trattative con Moderna l'UFSP beneficia del supporto di esperti dell'azienda KMPG (per gli aspetti legali e le clausole di responsabilità) e di un negoziatore con una vasta esperienza nell'industria farmaceutica. Gli aspetti finanziari sono coordinati con il DDPS, responsabile del credito di acquisto.

Secondo Moderna «grazie alla fiducia [delle autorità svizzere] nel prodotto di Moderna e all'acconto di prenotazione versato dalla Confederazione [al momento della firma del memorandum d'intesa], Moderna ha potuto allestire la catena di produzione e di approvvigionamento». In seguito alle discussioni con le autorità svizzere l'azienda ha «reinvestito una parte significativa del valore del contratto in Svizzera, in particolare finanziando cinque delle sei linee di produzione degli stabilimenti di Lonza a Visp e istituendo Moderna Switzerland, la sede europea dell'azienda e attualmente la sua più grande rappresentanza al di fuori degli Stati Uniti».

L'11 giugno 2020, Moderna annuncia che l'azienda inizierà gli studi clinici della fase 3 nel corso del mese di luglio.

Nei mesi di giugno e luglio 2020 sono condotti i negoziati sul contratto finale (*Supply Agreement*). Quest'ultimo è firmato il 5 agosto e prevede l'acquisto di 4,5 milioni di dosi²⁹. Secondo l'UFSP, il minor numero di dosi si spiega con il fatto che gli esperti consultati dall'UFSP hanno ritenuto all'epoca che questo vaccino sarebbe stato usato solo per i gruppi a rischio e non per tutta la popolazione. La fornitura era prevista per il primo e secondo trimestre del 2021.

All'inizio di luglio il presidente del consiglio d'amministrazione di Lonza chiede informazioni all'UFSP e alla Segreteria generale del DFI (SG-DFI) in merito all'evoluzione delle trattative con Moderna. Il 7 agosto 2020 l'UFSP informa il presidente del consiglio d'amministrazione di Lonza della conclusione del contratto con Moderna. Successivamente la Confederazione e Lonza non avranno più contatti fino a gennaio 2021 (cfr. sotto).

²⁹ Vaccino anti-COVID-19: la Confederazione firma un contratto con Moderna, comunicato stampa del 7 agosto 2020. Per la precisione il contratto prevede la fornitura di 1 350 000 dosi di vaccino per il primo trimestre 2021 e di 3 150 000 dosi per il secondo trimestre 2021.

A luglio 2020 gli esperti esterni responsabili dell'analisi di mercato della produzione di vaccini (cfr. pagina precedente) presentano al gruppo di lavoro «Vaccinazione» dell'UFSP le loro conclusioni e un catalogo di criteri per la valutazione dei produttori candidati a livello nazionale e internazionale³⁰. Secondo il DFI la lista dei potenziali candidati è stata compilata e continuamente aggiornata in base a tali criteri.

5.5 Da agosto 2020 a febbraio 2021: prosecuzione degli scambi tra la Confederazione e Moderna

In una nota del 24 settembre 2020 il DFI informa il Consiglio federale sulla strategia di approvvigionamento dei vaccini e sullo stato dell'approvvigionamento. Il Dipartimento afferma che si prevede di continuare in parallelo i negoziati per vaccini di tre diverse categorie tecniche (vaccini mRNA, vaccini vettoriali, vaccini proteici), se possibile concludendo contratti con almeno due partner per ogni categoria³¹.

L'opzione di sostenere la produzione di un vaccino svizzero non è più esplicitamente menzionata negli orientamenti strategici del DFI. Dalle spiegazioni fornite dal Dipartimento alla CdG-N risulta che nessun produttore svizzero di vaccini è stato scelto in quel momento in base ai criteri di selezione stabiliti dall'UFSP (cfr. n. 5.4). Il DFI ha informato la Commissione che il sostegno a progetti e gruppi di ricerca (svizzeri) era stato previsto all'inizio della pandemia, ma che le discussioni su questo argomento erano state sospese quando è risultato chiaro che le ambiziose scadenze di questi progetti non avrebbero potuto essere rispettate. Secondo il DFI, avendo presto capito che i primi vaccini a livello mondiale sarebbero stati disponibili prima del previsto, si è deciso di intensificare gli sforzi in vista di un approvvigionamento sul mercato internazionale. Tuttavia il Dipartimento ha rammentato che la Confederazione aveva concluso nell'agosto 2020 un contratto di prenotazione con la società svizzera Molecular Partners in relazione a un farmaco anti-COVID-19³².

L'11 novembre 2020 il Consiglio federale fa nuovamente il punto della situazione e decide di aumentare il credito di acquisto dei vaccini e stabilisce i principi per il prezzo di vendita dei vaccini e il loro rimborso. Le linee guida strategiche per l'approvvigionamento rimangono invariate.

La produzione di vaccini negli stabilimenti di Visp inizia a novembre 2020. Il 13 novembre Moderna presenta a Swissmedic la domanda di omologazione del suo vaccino per la Svizzera. Il 30 novembre l'azienda annuncia che l'analisi di efficacia primaria dello studio clinico di fase 3 per il suo vaccino ha mostrato un'efficacia del 94,1 per

³⁰ In base alle comunicazioni del DFI, sono stati considerati i criteri seguenti: efficacia, sicurezza, rischi relativi alle fasi di sviluppo e di produzione, disponibilità, possibilità di utilizzazione (in relazione alla strategia prevista), competenze del produttore, costi.

³¹ Complessivamente, oltre che con Moderna, la Confederazione ha concluso contratti con cinque altri produttori di vaccini: AstraZeneca (vaccino a vettore), Pfizer/BioNTech (vaccino a mRNA), Curevac (vaccino a mRNA), Novavax (vaccino a proteine) e Janssen (vaccino a vettore). Fonte: UFSP, Coronavirus: vaccino, www.bag.admin.ch/bag/it/Malattie/Malattie_infettive_focolai_epidemie_pandemie/Focolai_ed_epidemie_attuali/Coronavirus (consultazione del 7 ottobre 2021).

³² La Confederazione firma un contratto per un medicamento contro la COVID-19, comunicato stampa dell'UFSP dell'11 agosto 2020.

cento. Il 4 dicembre viene effettuata una modifica al contratto della Confederazione con Moderna per l'acquisto di 3 milioni di dosi supplementari³³.

L'11 gennaio 2021 il capo del DFI e vari rappresentanti del Dipartimento e dell'UFSP, nonché una delegazione del Governo del Vallese visitano lo stabilimento di produzione Lonza a Visp e conducono colloqui con i dirigenti di Lonza e Moderna, senza menzionare la questione dell'investimento svizzero nella produzione di Lonza.

Il 12 gennaio 2021 il vaccino a mRNA di Moderna ottiene l'omologazione a tempo determinato da Swissmedic³⁴. Questo è il secondo vaccino ad essere omologato in Svizzera, poche settimane dopo il vaccino a mRNA prodotto da Pfizer e BioNTech. Lo stesso giorno le prime dosi di vaccino Moderna vengono fornite alla Farmacia dell'esercito. Il 2 febbraio il contratto con Moderna viene modificato per includere l'acquisto di 6 milioni di dosi supplementari³⁵.

5.6 Marzo e aprile 2021: ulteriori scambi tra la Confederazione, Lonza e Moderna

Nel marzo 2021 a seguito della pubblicazione di articoli di stampa sulle trattative tra la Confederazione e Lonza, nel DFI e nell'UFSP sono effettuati chiarimenti interni per ricostruire i fatti pertinenti risalenti alla primavera 2020. In particolare l'ex direttore dell'UFSP e il capo del gruppo di lavoro «Vaccinazione» esprimono il loro parere di fronte al Dipartimento e si effettuano colloqui in merito anche con i responsabili di Lonza e Moderna. L'11 marzo 2021 sei parlamentari chiedono in una lettera aperta al Consiglio federale di verificare se la Confederazione avrebbe avuto la possibilità di aprire una linea di produzione propria³⁶.

Il 12 marzo 2021 il DFI informa il Consiglio federale su quanto successo nella primavera del 2020 e rende quindi pubblica la sua posizione (cfr. n. 6.1) in diverse occasioni, in particolare con un parere scritto il 27 marzo 2021 e con le dichiarazioni del capo del Dipartimento alle conferenze stampa del Consiglio federale del 12 e 31 marzo 2021. Vari documenti sono anche pubblicati sul sito Internet del DFI.

All'inizio di aprile, in seguito a interventi politici che invitano la Confederazione a riesaminare l'opzione di aprire una linea di produzione riservata alla Svizzera nella sede di Visp, hanno luogo vari contatti tra l'UFSP, Lonza e Moderna. Tuttavia, gli accertamenti effettuati dalle autorità federali mostrano che tale opzione non otterrebbe

³³ Per la precisione il contratto prevedeva la fornitura di 1 900 000 dosi di vaccino supplementari per il secondo trimestre del 2021 (facendo lievitare a 5 050 000 le dosi di vaccino a disposizione in quel trimestre) e 1 100 000 dosi per il terzo trimestre 2021.

³⁴ Omologato in Svizzera un secondo vaccino anti-COVID-19, comunicato stampa dell'UFSP del 12 gennaio 2021.

³⁵ Per la precisione il contratto prevedeva la fornitura di 2 milioni di dosi supplementari per il terzo trimestre 2021 e di 4 milioni di dosi supplementari per il quarto trimestre 2021.

³⁶ Lettera aperta dell'11 marzo 2021 dei consiglieri nazionali Lars Guggisberg, Léonore Porchet, Philipp Bregy, Marcel Dobler, Martin Bäumle e Franz Ruppen all'indirizzo del Consiglio federale.

l'approvazione di Moderna³⁷. In aprile la Confederazione ha anche diversi scambi con Moderna riguardo al rispetto dei termini di fornitura dei vaccini.

5.7 A partire da aprile 2021: progetto «Leute für Lonza»

A metà marzo 2021 il DFI informa Lonza che la Confederazione è pronta, se necessario, a sostenere l'azienda nella produzione di vaccini. Il 16 aprile 2021 il capo del DFI e il presidente del consiglio d'amministrazione di Lonza discutono la situazione della produzione nella sede di Visp. Il presidente del consiglio d'amministrazione comunica che Lonza ha problemi di assunzione per le sue linee di produzione, con le relative ripercussioni sui tempi di fornitura dei vaccini, e lascia intendere che il sostegno della Confederazione nel trovare manodopera aggiuntiva sarebbe ben accetto. Il giorno stesso la SG-DFI sviluppa le prime ipotesi di lavoro per il progetto denominato «Leute für Lonza» (trad. it.: *persone per Lonza*), volto a mettere a disposizione dell'azienda specialisti dell'Amministrazione federale³⁸. Nelle settimane successive il progetto viene realizzato in collaborazione con vari servizi federali e anche mediante contatti tra il Governo federale e le autorità cantonali del Vallese.

La CdG-N è stata informata in dettaglio sui lavori del DFI relativi a «Leute für Lonza» e sui termini di questo partenariato. A maggio e agosto 2021 ha effettuato con il DFI un primo bilancio del progetto. Il Dipartimento ha anche presentato gli argomenti che giustificano questa operazione (cfr. n. 6.2).

Secondo le informazioni fornite alla Commissione nell'agosto 2021, la Confederazione è stata in grado di trovare 25 collaboratori con le conoscenze professionali richieste presso l'Amministrazione federale e nelle aziende legate alla Confederazione, così come 100 collaboratori nel settore dei Politecnici federali (PF). Lonza ha poi confrontato le qualifiche di queste persone con i profili professionali richiesti. Da giugno 2021 fino alla fine dell'anno, 11 dipendenti dell'Amministrazione federale e 15 dei PF sono impiegati a Visp³⁹. All'inizio di ottobre 2021 il DFI ha riferito che il numero totale di persone assunte era salito a 29 e che l'assunzione di altri 10 collaboratori dei Politecnici federali era prevista ma non era ancora stata concretizzata. Il DFI ha dichiarato che i servizi federali interessati hanno ridefinito le priorità di alcuni compiti e che alcuni progetti sono stati rallentati o interrotti per un certo periodo di tempo, rispettando comunque i principi di gestione relativi alla continuità delle attività aziendali (*business continuity management*). Il Dipartimento ha dichiarato che gli specialisti in questione rimanevano impiegati presso la Confederazione e che Lonza si assumeva tutti i costi del loro lavoro a Visp (costi salariali integrali compresi i contributi

³⁷ In un'intervista con il direttore dell'UFSP del 14 aprile 2021, Moderna afferma che gli impianti di produzione sono di proprietà di Moderna, rispettivamente di Lonza e che un investimento nelle linee di produzione non influirebbe sui tempi di fornitura dei vaccini. Il 16 aprile 2021 in un'intervista al giornale «Tages-Anzeiger» il vicepresidente di Moderna ha dichiarato che l'azienda «vende vaccini, non linee di produzione».

³⁸ In particolare: Ufficio federale della sicurezza alimentare e di veterinaria (USAV), Segreteria di Stato per la formazione, la ricerca e l'innovazione (SEFRI), Politecnici federali (PF), DDPS.

³⁹ Provenienti da Agroscope, dall'Istituto federale di metrologia (METAS), dall'Istituto federale della proprietà intellettuale (IPI) et dall'USAV.

di sicurezza sociale e i costi per pasti, mobilità e alloggio). Ha anche indicato che non è previsto un impegno oltre l'anno 2021.

Sia Lonza che Moderna hanno esplicitamente espresso la loro soddisfazione per il sostegno fornito in tale contesto dalle autorità federali. Il 29 aprile 2021 le due aziende hanno annunciato l'intenzione di aumentare gli investimenti nella produzione di vaccini, compresa la creazione di tre linee di produzione aggiuntive negli stabilimenti di Visp entro l'inizio del 2022. Secondo il DFI, le ragioni addotte da Moderna per questa scelta includono il fatto che la Svizzera presenta un basso rischio di restrizioni alle esportazioni, ma anche il sostegno fornito dalla Confederazione attraverso il progetto «Leute für Lonza».

All'inizio di maggio del 2021, la Confederazione firma un nuovo contratto con Moderna relativo a 7 milioni di dosi di vaccino per il primo trimestre del 2022 (con un'opzione per ulteriori 7 milioni di dosi per il periodo tra la seconda metà del 2022 e il primo trimestre del 2023).

5.8 Da aprile 2021: sostegno alla produzione di agenti terapeutici legati alla COVID-19

Alla fine di marzo 2021 il Parlamento completa la legge COVID-19 aggiungendo la possibilità per il Consiglio federale di «acquistare o far produrre direttamente materiale medico importante» (cfr. n. 4). Su questa base nell'aprile 2021, il Consiglio federale incarica il DFI, il DEFR e il DFF di esaminare le possibilità di investimenti da parte della Confederazione nella produzione di agenti terapeutici legati alla COVID-19, inclusi i vaccini, così come la promozione di ricerca, produzione e acquisto di questi agenti.

Il 19 maggio 2021 il Consiglio federale approva un programma di incentivi per la produzione di farmaci anti-COVID-19 per un importo di 50 milioni di franchi⁴⁰. Il 30 giugno 2021 il Consiglio federale incarica l'UFSP di gestire questo programma con il supporto dell'Agenzia svizzera per la promozione dell'innovazione (Innosuisse). L'invito a presentare candidature per il sostegno finanziario sarà pubblicato tra il 19 luglio e il 16 agosto 2021. Il DFI ha presentato alla CdG-N i criteri per l'assegnazione dei contributi. L'UFSP dovrebbe annunciare le sue decisioni alla fine di ottobre 2021.

Il 19 maggio 2021 il Consiglio Federale ha deciso – parallelamente ai passi da compiere riguardo alla prenotazione di vaccini dopo il 2022 – di sviluppare una strategia per migliorare le condizioni quadro in Svizzera, in collaborazione con le università e l'industria, con lo scopo di assicurare che il Paese sia pronto ad affrontare una eventuale nuova pandemia e sia in grado di rendere disponibili rapidamente capacità per il settore della ricerca, dello sviluppo e della produzione di nuovi vaccini. Le decisioni sulle ulteriori modalità di procedere sono attese per la fine del 2021.

⁴⁰ Coronavirus: il Consiglio federale adotta un programma di promozione per vaccini e medicinali anti-COVID-19, comunicato stampa de presse del Consiglio federale del 19 maggio 2021.

6

Valutazione delle parti interessate

Sulla base dei fatti presentati sopra e per rispondere alle domande che stanno alla base del presente rapporto formulate nel numero 2, la Commissione ha esaminato vari aspetti in modo più dettagliato e ha chiesto il parere delle parti interessate, cioè il DFI, l'UFSP, Lonza e Moderna. Le risposte orali e scritte sono esposte nel numero seguente.

6.1

Contatti della primavera 2020 fra le autorità federali e le aziende Lonza e Moderna

Quali considerazioni hanno portato Lonza a presentare alla Confederazione una proposta di investimento nella primavera del 2020?

Nell'aprile 2020 Lonza e Moderna erano in trattative sul loro futuro partenariato e sul finanziamento delle linee di produzione dei vaccini. Entrambe le aziende hanno sottolineato che in quel momento c'erano molte incertezze (cfr. n. 5.2).

Il presidente del consiglio d'amministrazione di Lonza ha precisato che la sua azienda, nella convinzione che sul piano internazionale vi sarebbe stata penuria di vaccini al momento dell'immissione sul mercato delle prime dosi, aveva avuto l'idea di chiedere alla Confederazione se fosse «interessata a prendere in considerazione la possibilità di riservare delle capacità per il vaccino che Lonza avrebbe prodotto con Moderna». L'idea, ha detto, era di «offrire alla Svizzera l'opportunità di partecipare fin dall'inizio alla lotta contro la pandemia». Ha inoltre specificato che Lonza, in quanto società con sede in Svizzera, aveva fatto questa proposta senza «considerazioni economiche o di profitto», ritenendo che si trattava di «dare alla Svizzera la possibilità [...] di avere accesso al vaccino il più presto possibile».

Sia Lonza che Moderna hanno confermato che il dialogo con le autorità federali avviato con la lettera del 14 aprile 2020 era iniziato con il consenso di Moderna. Moderna ha inoltre dichiarato che, nell'ambito delle riflessioni sul finanziamento dell'infrastruttura di produzione, «la possibilità di un investimento pubblico da parte della Svizzera negli impianti di produzione di Lonza è stata presa in considerazione per un breve periodo», pur specificando che questa possibilità era solo una delle opzioni discusse e che alla fine non ha avuto ulteriore seguito (cfr. sotto).

Quale proposta ha presentato Lonza alle autorità federali nella primavera del 2020?

Secondo il presidente del consiglio d'amministrazione di Lonza, nel corso dei contatti avuti il 1o maggio 2020 l'azienda ha chiesto se «il Governo svizzero avrebbe potuto considerare una riservazione di capacità nelle future linee di produzione [di Lonza]», senza tuttavia aspettarsi una risposta immediata.

La CdG-N ha chiesto a Lonza il significato dell'espressione «riservare delle capacità». Il presidente del consiglio d'amministrazione ha indicato di avere allora ipotizzato che la Svizzera, investendo nella produzione nella sede di Visp, avrebbe potuto negoziare l'accesso esclusivo alle prime dosi di vaccino prodotte, in una quantità da definire,

assicurandosi così un accesso sicuro al vaccino. Ha però anche sottolineato che quella era solo un'idea e che non era in grado di dire quali sarebbero stati i termini esatti di questo accordo, poiché quest'ultimo avrebbe richiesto ampie negoziazioni tra la Confederazione e Moderna e queste non hanno avuto luogo. Ha riconosciuto che una trattativa aveva comunque avuto luogo «in una forma diversa», poiché quel giorno stesso il DFI aveva avviato discussioni con Moderna in vista di un contratto per l'acquisto di vaccini.

Nel marzo 2021 vari media hanno insinuato che la Confederazione avrebbe avuto l'opportunità di investire nella costruzione di una linea di produzione destinata esclusivamente alla Svizzera. Di fronte alla Commissione il DFI ha però smentito questa affermazione, precisando che il 1° maggio 2020 la questione di un possibile investimento in capacità produttive era effettivamente stata sollevata, ma che non si era mai parlato di creare una linea di produzione «riservata e finanziata dalla Svizzera». Le informazioni e le testimonianze raccolte dalla Commissione confermano che tale proposta non è stata discussa in nessuna forma concreta.

Da parte sua, Moderna ha detto alla CdG-N che «la possibilità di un investimento statale negli impianti di produzione di Lonza a Visp [era] entrata in linea di conto per un breve periodo. Teoricamente un tale investimento era quindi possibile. Tuttavia, né Moderna né la Confederazione hanno dato seguito a tale opzione, per cui non ci sono state nemmeno discussioni concrete con le autorità federali sul sostegno finanziario della Confederazione alla produzione di vaccini in Svizzera». Nell'aprile 2021 il vicepresidente di Moderna ha dichiarato ai media che l'azienda non ha mai proposto alla Confederazione di acquistare impianti⁴¹.

Dopo la riunione del 10 maggio 2020 il DFI ha concluso per diversi motivi (cfr. sotto) che un investimento diretto nella produzione di Lonza non era «né possibile né necessario» e che il modo migliore per assicurare la fornitura di vaccini alla Svizzera era di negoziare direttamente con Moderna. Il Dipartimento ha anche sottolineato che Lonza stessa aveva invitato la Confederazione a rivolgersi a Moderna per il seguito delle trattative.

L'opzione di finanziare una linea di produzione di vaccini destinati alla Svizzera è stata riproposta nella primavera del 2021 (cfr. n. 5.6). Gli accertamenti allora condotti dalle autorità federali hanno evidenziato che tale opzione non era fattibile. Il vicepresidente di Moderna ha dichiarato alla stampa che l'azienda «vende vaccini e non linee di produzione»⁴² e dinanzi alla Commissione ha confermato che Moderna non aveva «in quel momento bisogno di investimenti finanziati dai Governi [...] e che un investimento della Confederazione in una linea di produzione svizzera [...] non avrebbe comportato un aumento delle dosi prodotte.»

⁴¹ «Eine eigene Impfproduktionsstrasse hätte der Schweiz nicht mehr gebracht [La Svizzera non avrebbe tratto maggior beneficio da una linea di produzione di vaccini propria]», in: Tages Anzeiger, 16 aprile 2021.

⁴² «Eine eigene Impfproduktionsstrasse hätte der Schweiz nicht mehr gebracht [La Svizzera non avrebbe tratto maggior beneficio da una linea di produzione di vaccini propria]», in: Tages Anzeiger, 16 aprile 2021.

Quali sono state le ragioni per cui il DFI ha deciso, dopo la riunione del 1° maggio 2020, di non dare seguito alla proposta di Lonza?

Il DFI ha dichiarato che in occasione di quel colloquio era stato accertato che Lonza non deteneva diritti sul vaccino prodotto nella sede di Visp, dato che tali diritti spettavano a Moderna. Di conseguenza, a Moderna spettava altresì la competenza decisionale sulla distribuzione e sulla vendita del vaccino: per questo motivo il Dipartimento ha deciso di avviare le trattative direttamente con Moderna.

Sia Lonza che Moderna lo hanno confermato davanti alla Commissione. Lonza ha dichiarato che avrebbe prodotto solo il principio attivo, ma non l'intero vaccino, che Moderna era l'unica responsabile delle trattative sulla vendita del vaccino⁴³ e che qualsiasi decisione in merito avrebbe richiesto il suo accordo.

Moderna ha confermato di essere proprietaria del principio attivo prodotto nelle tre linee di produzione di Visp e di aver finanziato interamente due delle tre linee (la terza linea è stata finanziata da Lonza). Ha riconosciuto che un investimento statale nelle linee di produzione era stato preso in considerazione all'epoca, ma che questa opzione era stata abbandonata. In vari scambi intrattenuti con le autorità federali nella primavera del 2021, Moderna ha confermato che Lonza non deteneva alcun diritto sul vaccino né alcun potere decisionale in materia di distribuzione e che un acquisto degli impianti da parte della Confederazione non entrava in linea di conto.

Stando all'interpretazione del DFI, le discussioni con Lonza all'inizio di maggio 2020 hanno inoltre dimostrato che un investimento diretto nella società Lonza non avrebbe portato a un accesso più rapido alle dosi di vaccino. Questo è stato confermato da Moderna (cfr. sotto).

Il DFI ha parimenti sostenuto che Lonza era responsabile solo di una parte della catena di produzione del vaccino di Moderna, dato che il principio attivo prodotto a Visp avrebbe dovuto essere rivestito di lipidi e confezionato: queste fasi erano state esternalizzate in altre aziende in subappalto all'estero. Il Dipartimento ha richiamato l'attenzione della Commissione sul fatto che «per raggiungere una completa autonomia nella produzione di vaccini, ogni fase dovrebbe essere condotta in Svizzera, dalla ricerca e sviluppo fino all'imballaggio e alla produzione vera e propria». Tuttavia, l'opzione di produrre il vaccino interamente in Svizzera non è stata concretizzata (cfr. sotto).

Per la responsabile del gruppo di lavoro «Vaccinazione» dell'UFSP, l'incontro del 1° maggio 2020 ha dato il via alle trattative con Moderna, e da quel momento è stato chiaro che l'interlocutore della Confederazione sarebbe stato Moderna. Lo stesso presidente del consiglio d'amministrazione di Lonza ha confermato che era giustificato che le trattative per l'ordinazione del vaccino si svolgessero allora esclusivamente tra la Confederazione e Moderna.

⁴³ Tale informazione era già stata confermata da Lonza il 20 maggio 2020, in un'intervista al giornale «Bund».

In che misura le considerazioni giuridiche hanno svolto un ruolo nella decisione del DFI di non dare seguito alla proposta avanzata da Lonza?

Secondo il DFI, il sostegno diretto della Confederazione alla produzione di Lonza avrebbe incontrato ostacoli giuridici, poiché l'articolo 51 LEp esige che la produzione avvenga interamente su suolo svizzero e che sia garantita la fornitura prioritaria all'autorità (cfr. n. 4). Nella fattispecie non erano adempite entrambe le condizioni. Il DFI ha tuttavia rammentato alla Commissione che il rifiuto di investire in Lonza non si fondava in primo luogo su considerazioni giuridiche, ma piuttosto sul fatto che un tale investimento non era considerato appropriato, dato che Lonza non deteneva alcun diritto sul vaccino. Il Segretario generale ha lasciato intendere che se un investimento fosse stato ritenuto appropriato, sarebbe stato possibile creare in tempi relativamente brevi la pertinente base giuridica.

In seguito alla modifica della legge COVID-19 adottata dal Parlamento nel marzo 2021 (cfr. n. 4), sono ora autorizzati gli investimenti della Confederazione per l'acquisto o la produzione di materiale medico importante. Su questa base, il Consiglio federale ha lanciato un programma nell'aprile 2021 per sostenere la produzione di agenti terapeutici legati al COVID-19 (cfr. n. 5.8). È stato inoltre fornito un sostegno indiretto a Lonza mediante il progetto «Leute für Lonza», quando l'azienda riscontrava difficoltà nell'assumere personale (cfr. n. 5.7 e 6.2).

Quale strategia ha perseguito la Confederazione dopo l'incontro con Lonza il 1° maggio 2020?

Per le ragioni sopraindicate, il DFI ha deciso di avviare trattative contrattuali direttamente con Moderna per l'acquisto di un vaccino. Il 1° maggio 2020, il responsabile del progetto Lonza ha inviato al negoziatore dell'UFSP le coordinate della persona di contatto di Moderna.

Da parte sua, Moderna afferma di aver parimenti abbandonato l'idea di approfondire l'opzione di un investimento diretto della Confederazione nella produzione di sostanze attive e di aver «trovato altri canali di finanziamento», tra cui il modello di una dichiarazione d'intenti (MoU) che prevedeva il pagamento di un acconto di prenotazione. Il 4 maggio 2020, ossia tre giorni dopo l'incontro con Lonza, Moderna ha presentato un primo progetto di memorandum d'intesa alle autorità federali. Il 20 maggio 2020 il Consiglio federale è stato informato delle discussioni in corso con Moderna. Ha dunque incaricato formalmente il DFI di condurre trattative contrattuali per l'acquisto di vaccini e stanziato il credito corrispondente. Il memorandum d'intesa con Moderna è stato firmato all'inizio di giugno 2020: la Svizzera è diventata così il terzo Paese al mondo a concludere un accordo di questo tipo (cfr. n. 5.4)⁴⁴.

Il DFI ritiene che in questo modo la Svizzera si sia assicurata un accesso precoce alle prime dosi del vaccino. Moderna ha confermato che «grazie alla fiducia [delle autorità svizzere] nel prodotto di Moderna e all'acconto di prenotazione versato dalla Confederazione [al momento della firma del memorandum d'intesa], Moderna ha potuto creare la catena di produzione e di approvvigionamento». Secondo le informazioni fornite da Moderna, in seguito alle discussioni con le autorità svizzere la società ha

⁴⁴ Per un raffronto, l'Unione europea ha concluso un accordo d'acquisto con Moderna solo nel novembre 2020.

«reinvestito in Svizzera una parte significativa del valore del contratto, in particolare finanziando cinque delle sei linee di produzione costruite infine nella sede di Lonza a Visp e sviluppando Moderna Switzerland, la sede europea della società e attualmente la sua maggiore rappresentanza al di fuori degli Stati Uniti».

Il DFI ha osservato che non è stata data alcuna risposta formale a Lonza in merito alla proposta di investimento formulata il 1° maggio 2020, visto che Lonza stessa aveva invitato la Confederazione a continuare le discussioni direttamente con Moderna. Il presidente del consiglio d'amministrazione di Lonza, dal canto suo, ha affermato di essere giunto alla conclusione che la Confederazione non intendesse portare avanti la proposta d'investimento in questione.

Quali sarebbero state le conseguenze di un investimento diretto della Confederazione in Lonza nella primavera del 2020?

Secondo l'opinione di tutte le parti interessate, la risposta a questa domanda è puramente ipotetica, poiché le modalità di un tale investimento avrebbero richiesto ampie trattative tra la Confederazione, Lonza e Moderna, trattative che non hanno avuto luogo per i motivi sopra menzionati.

Di fronte alla Commissione, Moderna ha dichiarato di avere «ragioni per credere che un tale investimento non avrebbe condotto la Svizzera ad avere un accesso anticipato o a ottenere più dosi del vaccino di Moderna». L'azienda sottolinea che «al Governo svizzero, come ad altri governi, è stata offerta la possibilità di partecipare al modello del memorandum d'intesa» e che preordinando il vaccino attraverso tale preaccordo, «la Svizzera ha coperto interamente l'acquisto del vaccino nell'agosto 2020 e ha potuto ricevere il nostro vaccino il più presto possibile, cioè dal giorno della sua omologazione da parte di Swissmedic [...]». In questo senso, il vicepresidente di Moderna conclude che la Svizzera in quel momento non ha perso alcuna opportunità⁴⁵. Ha del resto confermato alla Commissione «che un investimento della Confederazione in una linea di produzione svizzera [...] non avrebbe portato alla produzione di più dosi».

Il DFI conclude parimenti che un tale investimento non avrebbe fatto alcuna differenza. Secondo il Segretario generale del Dipartimento l'investimento avrebbe potuto assicurare la costruzione di una linea di produzione a Visp, ma senza la garanzia che questa avrebbe assicurato una produzione destinata esclusivamente alla Svizzera. Il Dipartimento ha sottolineato tuttavia che all'epoca questa possibilità non era stata approfondita, dato che non gli era stata presentata alcuna proposta concreta in tal senso. Il Segretario generale ha precisato che, in seguito alle rivelazioni dei media nella primavera del 2021, il DFI ha condotto ampi accertamenti per assicurarsi che la Confederazione non avesse perso alcuna occasione importante: è tuttavia giunto alla conclusione che ciò non è stato il caso.

Che ne è dell'opzione di un vaccino prodotto interamente su suolo svizzero?

Secondo il DFI, una delle condizioni perché un investimento diretto della Confederazione nelle linee di produzione di Lonza avesse senso, ossia raggiungere la completa

⁴⁵ «Eine eigene Impfproduktionsstrasse hätte der Schweiz nicht mehr gebracht [La Svizzera non avrebbe tratto maggior beneficio da una linea di produzione di vaccini propria]», In: Tages Anzeiger, 16 aprile 2021.

autonomia nella produzione di vaccini, era che ogni fase della produzione – non solo del principio attivo – avvenisse in Svizzera. Tale opzione figurava nella prima proposta di strategia di approvvigionamento di vaccini presentata dal DFI al Consiglio federale il 20 maggio 2020 (cfr. n. 5.4). Tuttavia, nei mesi successivi, nessun produttore di vaccini svizzero si è imposto sulla base dei criteri di selezione fissati dall'UFSP. Il DFI ha del resto indicato che le discussioni sul sostegno federale a progetti e gruppi di ricerca svizzeri erano state sospese quando è risultato chiaro che le scadenze ambiziose di questi progetti non avrebbero potuto essere rispettate. In questo contesto, le autorità federali hanno deciso di concentrarsi sulla riservazione e sull'acquisto di vaccini sul mercato internazionale nonché sulla partecipazione a iniziative multinazionali concernenti la ricerca, l'acquisto e la distribuzione equa di vaccini.

Il vicepresidente di Moderna ha sostenuto davanti alla Commissione che l'azienda, all'epoca, aveva anche preso in considerazione l'opportunità di produrre il vaccino di Moderna interamente in Svizzera, ossia l'opportunità di effettuare sempre in Svizzera anche le cosiddette operazioni di «infialamento e imballaggio». Ciononostante, l'azienda aveva infine deciso di scartare questa opzione poiché in Svizzera non era presente «la capacità di produzione necessaria per riempire le fiale alla velocità necessaria e in quantità sufficiente».

Le autorità federali hanno mostrato sufficiente apertura alla nuova tecnologia dei vaccini a RNA messaggero (mRNA)?

Nella primavera del 2021 correvano voci che il DFI e l'UFSP avrebbero mostrato all'epoca troppa poca fiducia nei confronti della tecnologia dei vaccini a RNA messaggero⁴⁶.

Tutti gli attori interrogati dalla CdG-N hanno rilevato il contesto di grande incertezza che regnava nella primavera del 2020, considerato in particolare che la tecnologia a mRNA non era ancora stata sottoposta a un'applicazione commerciale su larga scala e che la fase clinica I del vaccino di Moderna non era ancora stata completata.

Il DFI ha spiegato alla Commissione che in questo contesto il Consiglio federale ha optato per una strategia di approvvigionamento diversificata, cercando di concludere quanto prima contratti con i produttori di diversi tipi di vaccino (vaccini a mRNA, vaccini vettoriali, vaccini a base proteica). L'UFSP assicura di aver effettuato un attento esame delle diverse tecnologie e che l'argomento è stato regolarmente discusso all'interno del gruppo di lavoro «Vaccinazione» dell'UFSP, con il supporto di esperti in materia di vaccinazione. Le spiegazioni del DFI mostrano tra l'altro che l'UFSP, con il sostegno di esperti esterni, ha condotto un'analisi di mercato ed elaborato un elenco di criteri per la selezione dei candidati alla produzione di vaccini a livello nazionale e internazionale.

Per il DFI «il memorandum d'intesa firmato con Moderna testimonia il fatto che la Confederazione ha scommesso assai presto sulle tecnologie a mRNA, che all'epoca erano ancora largamente sconosciute». I documenti a disposizione della CdG-N mostrano che l'UFSP era consapevole, già nell'aprile 2020, del grande potenziale ma

⁴⁶ «Alain Berset – auf einem Auge blind? [Alain Berset – cieco da un occhio?]], In: NZZ am Sonntag, 4 aprile 2021.

anche dei rischi di questa tecnologia. Il Segretario generale del Dipartimento ha riconosciuto che anche durante le trattative con Moderna non era ancora del tutto chiaro se questa tecnologia si sarebbe imposta. La Confederazione aveva corso un certo rischio nel concludere un tale accordo, anche se questo passo si è in seguito rivelato vincente. L'UFSP sostiene inoltre che, in rapporto al numero di abitanti, l'investimento condotto dalla Svizzera per l'acquisto di vaccini è paragonabile a quello affrontato dagli Stati Uniti⁴⁷. Secondo il DFI, questi elementi contraddicono le critiche avanzate dalla stampa sulla presunta riluttanza della Confederazione a utilizzare questa tecnologia.

Di fronte alla Commissione, Moderna ha affermato che «in una situazione difficile e incerta, il Governo svizzero ha scelto il vaccino di Moderna tra molti candidati e ne ha assicurato la fornitura prioritaria» e che «questo coraggio ha dato i suoi frutti».

Inoltre, sia la Confederazione che Moderna hanno rilevato che l'indipendenza di Swissmedic e del processo di autorizzazione del vaccino a mRNA di Moderna non sono mai state messe in discussione da nessuna delle due parti.

Le autorità federali disponevano delle competenze necessarie per condurre le trattative con Moderna?

La CdG-N si è inoltre informata presso i diretti interessati su come il DFI e l'UFSP si siano assicurati di avere le competenze necessarie per sviluppare la strategia di approvvigionamento in vaccini e per condurre le trattative con Moderna e gli altri produttori.

Il DFI ha dichiarato che nelle trattative con le aziende farmaceutiche la Confederazione ha potuto contare su un buon numero di competenze specialistiche presenti all'interno dell'Amministrazione e che grazie a questo, durante la crisi, la Svizzera ha dovuto affrontare minori carenze di farmaci rispetto ad altri Paesi. Nell'ambito specifico della vaccinazione, l'UFSP si è avvalso dei servizi di un negoziatore con grande esperienza nel settore dell'industria farmaceutica, nonché di vari esperti all'interno del gruppo di lavoro «Vaccinazione». L'UFSP ha altresì beneficiato del sostegno della ditta KPMG per quanto riguardava le trattative sui contratti. L'Ufficio ha fatto inoltre ricorso all'aiuto di esperti esterni per condurre un'analisi di mercato e redigere un elenco di criteri per la selezione dei candidati alla produzione di vaccini a livello nazionale e internazionale.

In generale, come va vista la strategia della Confederazione per l'approvvigionamento di vaccini di Moderna?

Dinanzi alla CdG-N, Moderna ha affermato che a suo parere «la collaborazione con i rappresentanti della Confederazione svizzera è stata chiara, rigorosa e caratterizzata da una grande disponibilità a risolvere rapidamente i problemi». Secondo l'azienda, «grazie alla firma del memorandum d'intesa, la Svizzera ha potuto [...] ordinare in via prioritaria tutte le quantità di vaccino Moderna di cui aveva bisogno». Questa «azione

⁴⁷ Grazie al loro programma «BARDA», gli Stati Uniti hanno investito circa 945 milioni di dollari nello sviluppo del vaccino di Moderna.

lungimirante [...] in una situazione difficile e incerta ha assicurato assai presto la fornitura prioritaria del vaccino di Moderna». La società ritiene che il coraggio delle autorità federali sia stato ripagato.

Il presidente del consiglio d'amministrazione di Lonza ha sostenuto dinanzi alla Commissione di rispettare le scelte strategiche fatte dalla Confederazione. Ha rilevato che l'idea di un investimento diretto della Confederazione nella produzione di Lonza, era solo una delle opzioni, senza la pretesa di essere la migliore.

6.2 Primavera 2021: scambio tra le autorità federali e le aziende Lonza e Moderna, progetto «Leute für Lonza»

Qual è il bilancio intermedio del progetto «Leute für Lonza» lanciato dal DFI nella primavera del 2021?

Il DFI sostiene di aver cercato più volte di prendere contatto con Lonza già nel marzo 2021 e di aver informato l'impresa che la Confederazione era pronta, se necessario, a sostenerla. Il 16 aprile 2021, quando il presidente del consiglio d'amministrazione di Lonza ha comunicato che la sua azienda stava riscontrando problemi di reclutamento di personale, il DFI ha immediatamente avviato i lavori relativi al progetto «Leute für Lonza». Secondo il Segretario generale del DFI sono stati impiegati tutti gli strumenti disponibili al fine di reclutare, in seno all'Amministrazione, specialisti che potessero sostenere Lonza. Sia Lonza che il DFI hanno sottolineato l'enorme sfida rappresentata dall'assunzione di diverse centinaia di nuovi dipendenti per allestire in pochi mesi nuove linee di produzione a Visp.

Dal giugno 2021 il programma «Leute für Lonza» ha permesso di trovare per Lonza 29 dipendenti altamente qualificati provenienti da Confederazione e Politecnici federali (cfr. n. 5.7). Il DFI ritiene che l'obiettivo del progetto sia stato raggiunto: «L'intraprendenza della Confederazione ha aiutato Lonza ad aumentare gli effettivi, chiarire le procedure e migliorare e accelerare il reclutamento di personale qualificato. [...] Inoltre, la sede di produzione ne è uscita complessivamente rafforzata. Per il Segretario generale del DFI, questo progetto ha portato alla Svizzera due vantaggi principali: in primo luogo, ha permesso a Lonza di onorare i suoi impegni nei confronti di Moderna e di assicurare un'attuazione tempestiva della strategia di vaccinazione, e in secondo luogo ha mostrato a Moderna come per il Governo svizzero fosse importante poter accogliere la produzione del vaccino nella sede di Visp.

Il Segretario generale del DFI ha riconosciuto come fosse insolito che lo Stato sostenesse un'impresa privata nel reclutamento di personale mettendole a disposizione collaboratrici e collaboratori propri. Ha anche ammesso che non era stato analizzato

specificamente su quale base giuridica si fondasse un tale passo⁴⁸ e che si era privilegiato un approccio pragmatico in un contesto considerato critico per la strategia vaccinale. Per il DFI, questo approccio poco ortodosso si giustificava con la necessità strategica di garantire una fornitura di vaccini provenienti dalla sede di Visp. Il Dipartimento ha dichiarato di aver presunto che la fornitura di personale sarebbe stata un'azione a breve termine, che non sarebbe stata rinnovata oltre la fine del 2021.

Sia Lonza che Moderna hanno ringraziato la Confederazione per il suo impegno che, secondo il DFI, è stato determinante nella decisione delle due aziende, a fine aprile 2021, di aumentare gli investimenti nella produzione di vaccini e di creare tre linee di produzione supplementari nella sede di Visp. Moderna ha affermato dinanzi alla Commissione di «rallegrarsi che la Confederazione abbia avviato questo importante progetto contribuendo così in modo significativo a sostenere le capacità di Lonza in materia di produzione e fornitura di vaccini».

Prospettive future

Moderna ha affermato che la Svizzera era un partner importante, nel quale l'impresa ha intravisto promettenti potenzialità per il futuro; ha altresì ribadito l'impegno a voler «mantenere un dialogo costante con il Governo elvetico per garantire che il lavoro procedesse quanto più rapidamente e nel modo più sicuro possibile». La cooperazione con la Confederazione è stata ritenuta «produttiva e professionale». Il vicedirettore di Moderna ha affermato che l'azienda era in procinto di creare Moderna Switzerland, la sede europea dell'impresa e attualmente la sua più grande rappresentanza al di fuori degli Stati Uniti.

La CdG-N ha inoltre chiesto al DFI informazioni sull'avanzamento dei lavori del Consiglio federale volti a sostenere la produzione di agenti terapeutici legati alla COVID-19, in particolare di vaccini (cfr. n. 5.8). Nel settore della produzione di farmaci, le prime decisioni dell'UFSP sono attese per ottobre 2021. Per quanto concerne i vaccini, le decisioni sugli ulteriori passi da compiere dovrebbero essere rese pubbliche entro la fine del 2021.

7 Valutazione della CdG-N

Qui di seguito, la CdG-N illustra la valutazione dei fatti portati alla sua attenzione nell'ottica dell'alta vigilanza parlamentare, risponde alle tre domande formulate al numero 2 ed esprime le proprie considerazioni e raccomandazioni al Consiglio federale.

⁴⁸ Nell'ambito della consultazione amministrativa sul presente rapporto, il DFI ha precisato che la questione del quadro legale necessario alla messa a disposizione puntuale di collaboratori della Confederazione è stata esaminata insieme all'Ufficio federale del personale e che è stato possibile garantire la conformità della fornitura di personale a prestito con la legge del 24 marzo 2000 sul personale federale (LPers, RS 172.220.1). In particolare, il Dipartimento ha rinviato all'art. 25 cpv. 2 lett. b e c LPers. Su questa base, è giunto alla conclusione che «tale fornitura di personale a prestito, [...] nella sua applicazione ai collaboratori della Confederazione, poteva fondarsi sulla LPers».

7.1 Legalità

Le decisioni e le misure delle autorità federali relative all'ordinazione dei vaccini di Moderna erano conformi all'ordinamento giuridico?

La CdG-N conclude che le decisioni prese dalle autorità federali nelle loro trattative con Lonza e Moderna erano conformi all'ordinamento giuridico vigente all'epoca.

Secondo la Commissione, gli articoli 44 e 51 LEp e l'OEep hanno conferito alla Confederazione la competenza necessaria per avviare, nella primavera del 2020, le trattative con Lonza e Moderna per l'*acquisto di vaccini*. Inoltre, all'inizio di aprile 2020, il Consiglio federale ha completato l'ordinanza 2 COVID-19 con una serie di disposizioni concernenti il materiale medico importante, tra cui la possibilità per la Confederazione di prefinanziare acquisti dello stesso.

Formalmente, il Consiglio federale ha incaricato l'UFSP di procedere all'acquisto dei vaccini e stanziato il relativo credito il 20 maggio 2020, ossia prima della firma del memorandum d'intesa con Moderna (9 giugno 2020). La proposta sottoposta dal DFI al Consiglio federale conteneva un capitolo specifico sulle basi legali per l'acquisto di materiale medico importante. Il DFI ha parimenti presentato al Consiglio federale un'analisi giuridica del diritto in materia di appalti pubblici, concludendo che un acquisto diretto era in questo caso permesso⁴⁹.

La Commissione osserva che nel maggio 2020 il vaccino anti-COVID-19 non figurava esplicitamente né nell'elenco dei prodotti medici importanti di cui all'articolo 60 OEep, né nell'ordinanza 2 COVID-19. Il 20 maggio 2020 il Consiglio federale ha incaricato il DFI di completare di conseguenza l'articolo 60 dell'ordinanza. La corrispondente aggiunta è infine stata integrata nell'ordinanza 3 COVID-19 ed è entrata in vigore il 19 giugno 2020 (cioè dopo la firma del memorandum d'intesa con Moderna). Il DFI ritiene tuttavia che l'elenco dell'articolo 60 OEep non è esaustivo e che i vaccini nel loro insieme vadano considerati materiale medico importante ai sensi dell'articolo 44 OEep⁵⁰. Il fatto che il vaccino anti-COVID-19 non fosse esplicitamente menzionato nell'ordinanza non impediva quindi al Consiglio federale di procedere al suo acquisto. La Commissione concorda con la valutazione del Dipartimento e ritiene che le basi legali fossero sufficienti per permettere l'acquisto di vaccini anti-COVID-19. Ciononostante ritiene che sarebbe stato preferibile, visti l'importanza strategica del vaccino nella lotta contro la pandemia e l'entità degli acquisti in questione, integrare la base giuridica mediante una menzione esplicita del vaccino prima della firma del memorandum d'intesa con Moderna.

La Commissione ha inoltre esaminato se la base legale in vigore all'epoca avrebbe permesso un *investimento diretto nella produzione di vaccini*, come quello proposto

⁴⁹ Secondo l'analisi del DFI, tale acquisto era consentito in virtù dell'articolo 36 capoverso 1 in combinato disposto con l'articolo 13 capoverso 1 lettere c e d dell'ordinanza dell'11 dicembre 1995 sugli appalti pubblici (OAPub; RS **172.056.11**) e in virtù dell'articolo 3 capoverso 2 della legge federale del 16 dicembre 1994 sugli appalti pubblici (LAPub, RS **172.056.1**) in combinato disposto con l'articolo 13 capoverso 2 lettera a OAPub. Nota della Commissione: la legge e l'ordinanza sono state nel frattempo riviste; la nuova versione è entrata in vigore il 1° gennaio 2021.

⁵⁰ Per la sua argomentazione il DFI si basa sul messaggio del Consiglio federale del 3 dicembre 2010 sulla revisione della legge sulle epidemie (cfr. n. 4).

alla Confederazione da Lonza nell'aprile 2020. Come il DFI, la Commissione conclude che a un tale investimento si sarebbero frapposti ostacoli giuridici: l'articolo 51 LEp autorizza infatti un investimento solo se la produzione avviene interamente su suolo svizzero e se assicura una fornitura prioritaria all'autorità, e ciò non era il caso. In questo senso, la soluzione trovata infine dal DFI (contratto d'acquisto concluso con Moderna) costituiva una soluzione nel rispetto delle basi legali che consentiva raggiungere un obiettivo simile, ossia un approvvigionamento rapido di vaccini, combinato con un investimento nella produzione in Svizzera. La CdG-N osserva tuttavia che il rifiuto del DFI di investire in Lonza non era dovuto principalmente a considerazioni giuridiche, ma si spiegava con il fatto che il Dipartimento non riteneva opportuno tale investimento (cfr. n. 7.2). La Commissione parte dal presupposto che se il Dipartimento avesse ritenuto necessario un investimento, avrebbe proposto al Consiglio federale una corrispondente modifica della base legale.

Nel 2021, il Parlamento ha deciso di completare la legge COVID-19 aggiungendo la possibilità per il Consiglio federale di «acquisire direttamente o far produrre materiale medico importante». La Commissione accoglie con favore le misure adottate su questa base dal Consiglio federale e si terrà informata sui relativi sviluppi (cfr. n. 7.2).

Infine la CdG-N osserva che, durante la crisi dovuta al coronavirus, la legislazione federale prevedeva due elenchi paralleli di materiale medico importante. Il primo elenco, contenuto nell'articolo 60 OEep, non ha subito modifiche durante la pandemia; l'uso dei prodotti che figurano in questo elenco è disciplinato dagli articoli 61–64 dell'ordinanza. Il secondo elenco è contenuto nell'allegato 4 dell'ordinanza 3 COVID-19⁵¹ ed è stato aggiornato numerose volte nel corso della pandemia. I vaccini anti-COVID-19 vi sono stati aggiunti nel giugno 2020. L'uso dei prodotti menzionati in questo elenco è disciplinato dagli articoli 11 e seguenti dell'ordinanza 3 COVID-19 in combinato disposto con l'articolo 3 della legge COVID-19.

La CdG-N si interroga sulla pertinenza di disporre, in tempi di crisi, di due elenchi paralleli di materiale medico importante, contenuti in due basi giuridiche diverse e soggette a principi di utilizzazione diversi. Rileva che questa situazione può aver causato alcuni malintesi all'interno dell'Amministrazione federale: ad esempio, mentre il 20 maggio 2020 il Consiglio federale aveva incaricato il DFI di aggiungere i vaccini COVID-19 all'elenco dell'articolo 60 OEep, questi sono stati infine inseriti un mese più tardi nell'ordinanza 3 COVID-19. La Commissione invita dunque il Consiglio federale a valutare l'opportunità di riunire, in caso di una futura crisi, tutto il materiale medico importante in un unico elenco.

⁵¹ Prima del 19 giugno 2020: Allegato 2 dell'ordinanza 2 COVID-19.

7.2 Opportunità

Nei loro rapporti con Lonza e Moderna, le autorità federali hanno sfruttato adeguatamente il margine di manovra a loro disposizione per garantire un accesso rapido ed esteso al vaccino di Moderna in Svizzera?

Nel complesso, la CdG-N giunge alla conclusione che il DFI e l'UFSP, nella loro veste di dipartimenti e uffici competenti, hanno sfruttato adeguatamente il margine di manovra a loro disposizione nelle trattative con Lonza e Moderna e che le scelte strategiche delle autorità federali sono state appropriate.

Organizzazione e competenze delle autorità federali

La CdG-N nota che nelle prime settimane della crisi dovuta al coronavirus il DFI e l'UFSP hanno avviato una riflessione sulla strategia di approvvigionamento di vaccini e rapidamente creato una struttura operativa dedicata a questo tema (cfr. n. 5.1). La Commissione ritiene che la questione sia stata affrontata in modo rigoroso e abbia ricevuto la priorità adeguata.

La CdG-N non ha trovato indizi di carenze nelle competenze specialistiche a disposizione delle autorità federali in questo ambito. Quando si è reso necessario, il DFI e l'UFSP hanno coinvolto esterni con competenze supplementari, segnatamente esperti in materia di vaccinazioni, uno specialista con un'ampia esperienza nell'industria farmaceutica e una società di consulenza per la negoziazione del contratto con Moderna. Per quanto riguarda questi aspetti, la Commissione non identifica alcun elemento che richieda un intervento dal punto di vista dell'alta vigilanza.

Strategia di approvvigionamento di vaccini

Nei primi mesi della crisi, una delle principali sfide affrontate dalle autorità federali è stata la scelta di una strategia di approvvigionamento di vaccini: scelta complessa, date le diverse tecnologie prese in considerazione, le incertezze ad esse associate e la forte concorrenza tra i Paesi in questo settore. In questo contesto, il Consiglio federale ha rapidamente optato per un approccio diversificato, concentrandosi sia su investimenti in tecnologie collaudate, come i vaccini proteici, sia in tecnologie più innovative, come i vaccini a mRNA e quelli vettoriali. Non spetta alla CdG-N condurre nell'ambito di questo rapporto un'analisi approfondita e completa della strategia di approvvigionamento di vaccini della Confederazione. La Commissione formula tuttavia qui di seguito una serie di commenti specifici.

In generale, la CdG-N ritiene che l'approccio diversificato del Consiglio federale in materia di approvvigionamento di vaccini si sia dimostrato valido. Non c'è motivo di dubitare che le autorità federali abbiano preso sul serio le varie tecnologie vaccinali disponibili. In particolare, la Commissione accoglie con favore che l'UFSP abbia commissionato, dalla primavera 2020, un'analisi di mercato a esperti esterni per identificare i candidati promettenti per la produzione di vaccini a livello nazionale e internazionale e che l'Ufficio abbia stilato un elenco di criteri chiari per la valutazione di questi candidati.

La Commissione saluta con favore il fatto che la Confederazione abbia deciso subito di ordinare i vaccini a mRNA – preferendoli ad altri tipi di vaccino – nonostante le incertezze esistenti all'epoca riguardo alle possibilità di successo di questa tecnologia.

Rileva che la Svizzera è stata il terzo Paese al mondo a concludere un memorandum d'intesa con Moderna, il 9 giugno 2020, in un momento in cui erano disponibili soltanto i risultati intermedi della prima fase clinica del vaccino di Moderna (cfr. n. 5.4).

Le informazioni a disposizione della CdG-N mostrano che l'UFSP era a conoscenza, già nell'aprile 2020, delle potenzialità e dei rischi legati alla tecnologia a mRNA (cfr. n. 5.2 e 6.1). La decisione adottata dal Consiglio federale il 20 maggio 2020 di investire, tra l'altro, nell'acquisto di vaccini a mRNA era rischiosa, ma è stata presa in modo ponderato, sulla base delle raccomandazioni degli esperti, e alla fine si è rivelata pagante, poiché ha permesso alla Svizzera di assicurarsi un accesso rapido ed esteso al vaccino di Moderna.

Secondo la CdG-N, gli elementi di cui sopra contraddicono l'affermazione che le autorità federali siano state troppo diffidenti nei confronti della tecnologia a mRNA.

La decisione di ridurre il numero delle dosi di vaccino di Moderna inizialmente ordinate da 6 milioni (nel memorandum d'intesa di giugno 2020) a 4,5 milioni (nel contratto dell'agosto 2020), si spiega con il fatto che gli esperti consultati dall'UFSP avevano previsto all'epoca che il vaccino di Moderna sarebbe stato impiegato solo per i gruppi a rischio (cfr. n. 5.4). Va osservato che nella primavera del 2020, il DFI partiva dal presupposto che non sarebbe stato realistico vaccinare l'intera popolazione in prima istanza, date le quantità limitate di dosi previste (cfr. n. 5.2). La CdG-N condivide l'analisi del DFI, poiché all'epoca difficilmente si sarebbe potuto immaginare che i vaccini a mRNA sarebbero stati così efficaci, che sarebbero stati disponibili così rapidamente, che per molti mesi sarebbero stati l'unico tipo di vaccino anti-COVID-19 autorizzato in Svizzera e che avrebbero permesso di prevedere una vaccinazione dell'intera popolazione svizzera a partire dal 2021. La Commissione rileva che in seguito la Confederazione ha adeguato il contratto per l'acquisto di dosi supplementari, quando l'efficacia di questa tecnologia è stata confermata (cfr. n. 5.5).

La CdG-N osserva che Moderna stessa giudica positivamente la strategia delle autorità federali in materia di approvvigionamento di vaccini. L'impresa sottolinea che la firma del memorandum d'intesa nel giugno 2020 e l'acconto di prenotazione versato dalla Svizzera in questa occasione le hanno permesso di allestire la catena di produzione e di approvvigionamento del suo vaccino (cfr. n. 6.1).

Seguito dato alla proposta di investimento di Lonza

La CdG-N ha esaminato il seguito dato dalle autorità federali alla proposta di investimento presentata da Lonza nella sua lettera del 14 aprile 2020. Gli accertamenti mostrano che nella suddetta lettera e nello scambio con le autorità federali del 1° maggio 2020, Lonza ha effettivamente menzionato – con la conoscenza e il beneplacito di Moderna – la possibilità di un investimento diretto della Confederazione nella produzione di vaccini nella sede di Visp. L'idea di Lonza era che la Svizzera potesse, in cambio di tale investimento, negoziare con Moderna un accesso privilegiato alle prime dosi di vaccino prodotte a Visp (cfr. n. 6.1).

La CdG-N constata che il DFI e l'UFSP hanno reagito rapidamente ed esaminato seriamente le possibili opzioni dopo questi primi contatti (cfr. n. 5.2 e 5.3). Il DFI è giunto alla conclusione che un investimento diretto nella produzione di Lonza non era

né possibile né necessario. La CdG-N condivide gli argomenti addotti dal Dipartimento per giustificare la sua decisione (cfr. n. 6.1), i quali sono stati in seguito ampiamente confermati. In particolare, sono stati rilevati i seguenti aspetti:

- *Moderna era la proprietaria del vaccino.* Sia Moderna che Lonza hanno confermato che solo Moderna possedeva i diritti sul principio attivo prodotto a Visp nonché il potere di decidere dell’acquisto e della distribuzione del vaccino. Per questo motivo era opportuno che la Confederazione negoziasse direttamente con Moderna. La commissione constata che Lonza stessa, dopo la riunione del 1° maggio 2020, ha invitato la Confederazione a rivolgersi a Moderna (cfr. n. 5.3).
- *Lonza era responsabile soltanto di una parte della produzione.* Visto che la finalizzazione del vaccino di Moderna si sarebbe svolta all’estero, un investimento diretto della Confederazione nella produzione di Lonza non avrebbe garantito da solo un approvvigionamento autonomo in vaccini per la Svizzera. Per fare ciò sarebbe stato necessario allestire un sistema di produzione interamente su suolo svizzero, ma una tale soluzione sarebbe stata troppo complessa da realizzare (cfr. n. 7.3).
- *Un investimento nella produzione di Lonza non avrebbe portato alcun vantaggio supplementare alla Svizzera.* Anche se l’opzione di un tale investimento rimane puramente ipotetica, questa non avrebbe permesso alla Svizzera un accesso più rapido né più esteso al vaccino di Moderna (cfr. n. 7.3). Questa valutazione è stata confermata dalla stessa Moderna. I primi vaccini di Moderna hanno potuto essere consegnati il giorno stesso in cui sono stati approvati da Swissmedic. In totale, secondo le cifre presentate dal DFI alla CdG-N, nei primi due trimestri del 2021 la Svizzera ha ricevuto 6 410 400 dosi del vaccino di Moderna, vale a dire una quantità leggermente superiore all’ordine effettuato (6 400 000).
- *La base giuridica in vigore all’epoca non permetteva un tale investimento.* Secondo la CdG-N questo argomento è corretto, anche se dal suo punto di vista non è decisivo. Il DFI stesso ha precisato che principalmente la sua decisione non è stata presa sulla base di considerazioni giuridiche (cfr. n. 7.1).

La CdG-N sottolinea che all’epoca il partenariato tra Moderna e Lonza era in corso di negoziazione e che le due società stavano ancora riflettendo sulle modalità di finanziamento della produzione. In questo contesto, una delle opzioni che Moderna aveva temporaneamente considerato era un investimento diretto della Confederazione nella sede di produzione a Visp. Tuttavia, gli accertamenti della CdG-N mostrano che l’azienda gli ha preferito un investimento interno, finanziato segnatamente dal preordine di vaccini effettuato dalla Svizzera.

Tutto dimostra che un investimento nella produzione di Lonza non sarebbe stato portato a termine, nemmeno se la Confederazione lo avesse voluto. Per la Commissione un tale investimento non era neppure necessario. Le autorità federali hanno così potuto rispettare i principi di sussidiarietà dell’intervento statale e di rispetto della libertà economica (art. 5a e 94 Cost.⁵²).

⁵² Costituzione federale della Confederazione Svizzera del 18 aprile 1999 (Cost.; RS 101).

Inoltre, le informazioni raccolte dalla CdG-N confermano che l'opzione di una linea di produzione esclusivamente svizzera nella sede di Visp – al di là del semplice investimento della Confederazione nello sviluppo della produzione di cui sopra – non è mai stata presa in considerazione né è stata discussa concretamente (cfr. n. 6.1). Nell'aprile 2021, il vicepresidente di Moderna ha confermato che l'impresa non ha mai proposto al Governo svizzero di acquistare degli impianti.

Alla luce di quanto esposto, il DFI ha quindi concluso che sarebbe stato più appropriato negoziare un contratto per l'acquisto di vaccini direttamente con Moderna, compreso un preordine di vaccini e il pagamento di un acconto di prenotazione. La CdG-N ritiene che questa decisione strategica sia stata opportuna.

Trattative con Moderna

La CdG-N rileva che le autorità federali, dopo la riunione del 1° maggio 2020, hanno avviato molto rapidamente le trattative con Moderna per l'acquisto dei vaccini. Il 20 maggio il Consiglio federale, dopo essere stato informato dei progressi delle trattative, ha dato formalmente il via libera all'acquisto dei vaccini e approvato il relativo limite di spesa. Il memorandum d'intesa con Moderna è stato firmato il 9 giugno. La Svizzera è stata il terzo Paese al mondo a firmare un tale accordo con l'azienda.

In particolare, la CdG-N saluta favorevolmente il fatto che, in seguito alle discussioni con le autorità svizzere, una parte significativa del valore del contratto sia stata reinvestita da Moderna in Svizzera. Ciò ha infatti permesso di raggiungere indirettamente l'obiettivo evocato da Lonza nella sua proposta d'investimento iniziale, ossia garantire lo sviluppo degli impianti di produzione nella sede di Visp e far sì che la Svizzera benefici rapidamente del vaccino ivi prodotto. Questo obiettivo è stato raggiunto, poiché le prime dosi del vaccino di Moderna sono state consegnate in Svizzera il 12 gennaio 2021, vale a dire il giorno stesso della sua approvazione da parte di Swissmedic.

L'opzione strategica scelta dalla Confederazione, pur rispettando il quadro giuridico in vigore all'epoca, ha permesso di assicurare alla Svizzera una grande quantità di vaccino in forma finita. Un investimento diretto nella produzione di Lonza molto probabilmente non avrebbe portato a un risultato migliore (cfr. n. 7.3).

Questa decisione è inoltre in linea con l'approccio economico tenuto abitualmente dal Consiglio federale, secondo cui la Confederazione deve astenersi per quanto possibile dall'intervenire direttamente nel funzionamento del settore dell'economia privata fintanto che sono possibili altre soluzioni (art. 5a e 94 Cost.). La CdG-N reputa inoltre che l'investimento di diverse decine di milioni di franchi da parte della Confederazione in una società privata per la produzione di un vaccino il cui successo era ancora molto incerto avrebbe senza dubbio suscitato grandi incomprensioni nell'opinione pubblica. La firma di un contratto d'appalto, invece, era legata a una chiara contropartita (la fornitura delle dosi di vaccino ordinate) e accompagnata da varie garanzie, che riducevano il rischio assunto dalla Confederazione.

In conclusione, la CdG-N approva il modo in cui le autorità federali hanno condotto i negoziati con Moderna, difendendo adeguatamente gli interessi della Confederazione. Ritiene che le scelte strategiche operate dal Consiglio federale relative a questo dossier – la rapida conclusione del memorandum d'intesa e in seguito del contratto con

Moderna, le successive modifiche del contratto, il sostegno all'assunzione di personale qualificato tra le fila di Lonza nella primavera del 2021 e lo sviluppo di una strategia di promozione della ricerca sui vaccini a partire dall'estate del 2021 – siano state adeguate e abbiano permesso di raggiungere l'obiettivo auspicato.

La Commissione sottolinea altresì che la strategia di approvvigionamento di vaccini della Confederazione si è basata non solo sul contratto con Moderna, ma anche su altri accordi con vari produttori di vaccini facenti capo a diverse tecnologie, in particolare AstraZeneca (vaccino vettoriale), Pfizer/BioNTech (vaccino a mRNA), Curevac (vaccino a mRNA), Janssen (vaccino vettoriale) e Novavax (vaccino proteico)⁵³.

7.3 Efficacia

La strategia adottata dalla Confederazione ha permesso di raggiungere l'obiettivo di un accesso rapido ed esteso al vaccino di Moderna? Un'altra strategia avrebbe permesso un accesso più rapido o più esteso?

La CdG-N conclude che la strategia adottata dalla Confederazione nelle trattative con Moderna ha permesso di garantire alla Svizzera un accesso rapido ed esteso al vaccino. Alla fine, è stato addirittura possibile superare gli obiettivi fissati inizialmente, poiché gli ordini effettuati hanno permesso di prevedere, dal 2021, la vaccinazione di tutta la popolazione (e non solo del 60% della popolazione, come previsto in un primo tempo dal DFI). Per questo motivo, secondo la Commissione, il criterio di efficacia è soddisfatto.

La questione se un'altra strategia – e in particolare un investimento diretto della Confederazione nella produzione di Lonza – avrebbe permesso alla Svizzera di ottenere un accesso più rapido o più esteso al vaccino rimane puramente ipotetica, poiché questa opzione avrebbe richiesto negoziati approfonditi tra la Confederazione, Lonza e Moderna, negoziati che non hanno avuto luogo. Sulla base delle informazioni raccolte, tuttavia, la CdG-N concorda con il DFI e Moderna che un tale investimento non avrebbe permesso di accedere più rapidamente o in modo più esteso al vaccino. I primi vaccini Moderna sono stati forniti il giorno stesso della loro autorizzazione da parte di Swissmedic. In totale, secondo le cifre fornite alla Commissione dal DFI, nei primi due trimestri del 2021 la Svizzera ha ricevuto 6 410 400 dosi del vaccino di Moderna, una quantità leggermente superiore rispetto a quella preordinata (6 400 000)⁵⁴. Quindi, nonostante la situazione di tensione sul piano della produzione nei primi mesi del 2021, il calendario delle forniture concordato nei contratti è stato ampiamente rispettato. Da giugno 2021, l'offerta di vaccini per i due preparati approvati (Moderna e Pfizer BioNTech) ha superato la domanda della popolazione svizzera.

Come il DFI, la Commissione giunge alla conclusione che investendo nella produzione di Lonza, la Confederazione avrebbe anche potuto assicurare la costruzione di

⁵³ Le trattative tra la Confederazione e questi produttori non sono oggetto del presente rapporto.

⁵⁴ Nel dettaglio, la Svizzera ha ricevuto 1 350 000 dosi nel primo trimestre 2021 (ossia l'esatta quantità ordinata) e 5 060 400 dosi nel secondo trimestre (+10 400 rispetto alla quantità ordinata).

una linea di produzione a Visp, ma senza la garanzia che questa avrebbe prodotto esclusivamente per la Svizzera. Risulta infatti chiaramente che l'opzione di una linea di produzione riservata alla Confederazione non è mai entrata in linea di conto. Tuttavia, concludendo con Moderna un memorandum d'intesa per l'acquisto di vaccini che prevedeva il pagamento di un acconto di prenotazione, la Svizzera si è comunque assicurata lo sviluppo della produzione a Visp, pur rispettando l'indipendenza imprenditoriale di Moderna.

Optando per un investimento diretto della Confederazione nella produzione di Lonza la Svizzera avrebbe forse potuto acquistare il principio attivo prodotto a Visp e prevedere che questo potesse essere confezionato da un'altra impresa svizzera nell'ottica di produrre un vaccino interamente su suolo svizzero. Tuttavia, gli accertamenti della Commissione dimostrano chiaramente che tale opzione non era necessaria, dato che la strategia di acquisto dei vaccini adottata dal DFI ha permesso di garantire alla Svizzera un approvvigionamento adeguato.

La Commissione desidera inoltre rilevare che creare una catena di produzione di vaccini interamente su suolo svizzero non è un'opzione di facile attuazione e che questa scelta avrebbe sollevato numerose questioni, sia giuridiche che economiche.

Innanzitutto, Moderna avrebbe dovuto acconsentire a vendere il principio attivo prodotto a Visp invece di produrre il vaccino contando interamente sulle proprie forze. Secondo la CdG-N difficilmente l'azienda avrebbe accettato un tale accordo. È vero che la legge COVID-19 permette alla Confederazione di ordinare la confisca di materiale medico importante o di obbligare i fabbricanti a produrre materiale medico importante con indennizzo dei costi. Tuttavia tali misure avrebbero avuto implicazioni giuridiche, finanziarie e geopolitiche delicate per la Svizzera, sia nei confronti di Moderna che di altri Paesi acquirenti⁵⁵.

Del resto, la Svizzera avrebbe dovuto allestire una catena completa di produzione di vaccini su suolo svizzero, in collaborazione con diverse aziende. Una tale operazione avrebbe sollevato numerose questioni⁵⁶.

Un argomento a favore della produzione interamente su suolo svizzero, secondo la Commissione, sta nel fatto che avrebbe permesso alla Svizzera di premunirsi contro eventuali restrizioni all'importazione di vaccini finiti in altri Paesi. Una tale situazione non si è tuttavia avverata durante la crisi da coronavirus.

La CdG-N osserva che in linea di massima nella primavera del 2020 il DFI aveva previsto la possibilità di una produzione nazionale di vaccini, ma che questa opzione non è stata concretizzata. Secondo il Dipartimento, questo era dovuto all'assenza in Svizzera di produttori di vaccini che soddisfacessero i criteri dell'UFSP e al fatto che

⁵⁵ Inoltre, non è sicuro che beneficiare di diritti esclusivi sui prodotti di una linea di produzione avrebbe permesso alla Svizzera di ottenere più dosi nelle prime settimane del 2021, visto che la produzione allora era in fase di sviluppo.

⁵⁶ Relative in particolare al ruolo di condotta assunto dalle autorità federali nel sistema di produzione, alla responsabilità assunta dalla Confederazione, alle risorse finanziarie e di personale investite in un tale progetto, al rispetto e all'adeguamento delle basi legali e costituzionali, al futuro degli impianti dopo la crisi nonché alla rivendita sul mercato internazionale delle dosi di vaccino eccedenti di questa linea di produzione.

i potenziali progetti di ricerca nazionali in questo settore non erano in grado di rispettare le scadenze assai ambiziose. Inoltre, i rapidi progressi nello sviluppo dei primi vaccini a livello mondiale (quali Moderna e Pfizer/BioNTech) ha spinto la Confederazione a concentrarsi maggiormente sull'acquisto di vaccini sul mercato internazionale. La Commissione aderisce a questi argomenti e comprende gli ostacoli di cui sopra. La stessa Moderna ha affermato di aver anche temporaneamente considerato la possibilità di svolgere in Svizzera le operazioni di finitura del suo vaccino, ma di aver deciso di rinunciare per mancanza di capacità sufficienti.

Alla luce di questi elementi, la Commissione conclude che la produzione su suolo svizzero non era, nell'ambito della crisi dovuta al coronavirus, un'alternativa valida all'acquisto di vaccini finiti.

Ciononostante, la CdG-N ritiene fondamentale che l'attrattiva della Svizzera come sede per lo sviluppo e la produzione di vaccini – e in particolare di vaccini a mRNA – venga in futuro migliorata. Ritiene che le autorità federali dovrebbero sfruttare lo slancio dato dalla crisi causata dal coronavirus per rafforzare la posizione internazionale della Svizzera in questo settore. A questo proposito, la Commissione accoglie con favore la decisione del Consiglio federale di sviluppare una strategia intesa a migliorare le condizioni quadro della Svizzera per la ricerca, lo sviluppo e la produzione di nuovi vaccini (cfr. n. 5.8). Ritiene che questa sia un'alternativa ragionevole a investimenti puntuali nella produzione di una o dell'altra impresa. La CdG-N seguirà con interesse lo sviluppo e l'attuazione di questa strategia da parte del Consiglio federale. Invita il Consiglio federale a considerare in che misura questo lavoro di incentivazione debba essere esteso oltre il campo di applicazione della legge COVID-19 al fine di promuovere la produzione e lo sviluppo dei vaccini in generale. La CdG-N parte dal principio che il Consiglio federale chiarisca inoltre, in questo contesto, se la Confederazione debba disporre di una catena completa di produzione di vaccini su suolo svizzero che possa essere attivata in caso di crisi, e le questioni giuridiche e organizzative legate a una tale opzione.

7.4 Progetto «Leute für Lonza»

Nel complesso, la CdG-N valuta positivamente il progetto «Leute für Lonza» lanciato dal DFI nell'aprile 2021 per sostenere l'assunzione di personale altamente qualificato per l'azienda e garantire così la produzione di vaccini nella sede di Visp. Accoglie con favore la rapidità con cui le autorità federali hanno concepito e realizzato questo progetto, la loro volontà di lavorare in modo pragmatico con tutte le risorse disponibili, e la stretta collaborazione tra i vari dipartimenti e i Politecnici federali in questo ambito.

Grazie al progetto «Leute für Lonza», la Confederazione è stata in grado di fornire rapidamente all'azienda un certo numero di dipendenti altamente qualificati, permettendo così a Lonza di rafforzare la sua produzione e di garantire il rispetto dei termini nella fornitura dei vaccini in un momento in cui si temevano ritardi. Il progetto è stato apprezzato esplicitamente da Lonza e Moderna e ha svolto chiaramente un ruolo decisivo nella decisione delle due aziende, alla fine di aprile 2021, di aumentare gli

investimenti nella produzione di vaccini e di creare tre linee di produzione aggiuntive nella sede di Visp (cfr. n. 5.7).

Al pari del DFI la CdG-N ritiene che questo progetto a breve termine abbia permesso a Lonza di onorare i suoi impegni e di attuare la strategia di vaccinazione nei tempi previsti, e a lungo termine di sottolineare l'importanza per la Svizzera di ospitare tale produzione. Secondo la CdG-N, tale approccio è un'alternativa pragmatica a un investimento diretto in impianti di produzione.

Il fatto che lo Stato svizzero sostenga un'azienda privata nel reclutamento del personale e metta a disposizione di quest'ultima il proprio personale è una situazione inedita. La Commissione concorda con il DFI che tale intervento era giustificato in questo caso, dato il contesto critico e la necessità di garantire la rapida attuazione della strategia di vaccinazione. Per la Commissione, tuttavia, questo caso solleva diverse questioni relative all'intervento dello Stato nelle attività del settore privato. Ritiene quindi importante che il Consiglio federale allestisca un bilancio di questo progetto al fine di determinare quali insegnamenti si possono trarre da questo caso per la gestione delle crisi future e a quali condizioni sarà possibile in futuro un tale sostegno alle attività di un'impresa privata.

Il DFI ha ammesso di non aver esaminato specificamente la base legale sulla quale avrebbe potuto fondarsi il progetto «Leute für Lonza». La Commissione se ne rammarica. A posteriori, il Dipartimento ha lasciato intendere che la fornitura di personale a prestito potesse fondarsi sull'articolo 25 capoverso 2 lett. b e c LPers. La Commissione invita il Consiglio federale ad approfondire questo aspetto, in particolare a determinare se tale base legale fosse sufficiente per un tale passo e se in futuro sia necessario un adeguamento della legislazione alla luce di questo caso.

Postulat

Il Consiglio federale è invitato a fare il punto sul progetto «Leute für Lonza», lanciato nell'aprile 2021, al fine di sostenere il reclutamento di personale altamente qualificato per l'azienda Lonza nella sede di Visp, e di riferire in un rapporto le sue conclusioni.

In questo ambito, il Consiglio federale è invitato a illustrare gli insegnamenti generali tratti da questo caso in prospettiva della gestione delle crisi future.

Infine, si chiede al Consiglio federale di illustrare in che misura l'articolo 25 capoverso 2 lettere b e c della legge sul personale federale fosse sufficiente come base giuridica per il programma «Leute für Lonza» e se in futuro siano necessarie modifiche legislative alla luce di questo caso.

8 Conclusioni e passi futuri

Nel complesso, la CdG-N giunge alla conclusione che le autorità federali hanno agito in modo appropriato nel condurre le trattative con le società Lonza e Moderna riguardo all'acquisto dei vaccini anti-COVID-19 di Moderna.

Per quanto riguarda la *legalità*, la Commissione ritiene che le decisioni prese dalle autorità federali nelle trattative condotte con Lonza e Moderna erano conformi all'ordinamento giuridico in vigore all'epoca. Le basi legali hanno dato alla Confederazione il margine di manovra necessario per acquistare i vaccini. È vero che i vaccini anti-COVID-19 non erano esplicitamente menzionati nella legislazione al momento della firma del memorandum d'intesa con Moderna e vi sono stati aggiunti solo una decina di giorni dopo. Il loro acquisto era tuttavia autorizzato, nella misura in cui questi vaccini possono essere considerati come «materiale medico importante» ai sensi della LEp.

D'altra parte, la CdG-N osserva che un investimento diretto della Confederazione nella produzione di vaccini, come proposto da Lonza, non era permesso dalla legislazione dell'epoca. Rileva tuttavia che il rifiuto del DFI di investire in Lonza non deriva in primo luogo da considerazioni giuridiche, ma dal fatto che il DFI non considerava l'investimento opportuno (cfr. sotto).

Per quanto riguarda l'*opportunità*, la CdG-N conclude che il DFI e l'UFSP, in quanto dipartimento e ufficio competenti, hanno utilizzato in modo appropriato il margine di manovra a loro disposizione in questo dossier. Secondo la Commissione, le decisioni strategiche prese dalle autorità federali, vale a dire la rinuncia ad investire direttamente nella produzione di Lonza e concludere rapidamente un accordo con Moderna sull'acquisto di vaccini contenente un preordine e un acconto di prenotazione, erano adeguate.

Gli accertamenti della CdG-N hanno mostrato che il DFI aveva rinunciato a investire direttamente nelle linee di produzione di Lonza per tre motivi principali: in primo luogo, perché Lonza non era proprietaria del vaccino; in secondo luogo, perché Lonza era responsabile solo di una parte della produzione del vaccino; in terzo luogo, perché un tale investimento non avrebbe portato alla Svizzera alcun vantaggio particolare. La CdG-N concorda con questi argomenti e conclude che un tale investimento non era necessario. La Commissione nota anche che l'opzione di una linea di produzione svizzera dedicata nella sede di Visp, menzionata dai media nella primavera del 2021, non è mai stata considerata o discussa in forma concreta.

La Commissione accoglie con favore il modo in cui le autorità federali hanno condotto i negoziati con Moderna per l'acquisto di vaccini, permettendo alla Svizzera di essere uno dei primi Paesi al mondo a concludere un accordo d'intesa con la società. Si rallegra anche del fatto che, in seguito alle discussioni con il DFI e l'UFSP, Moderna abbia reinvestito in Svizzera una parte importante del valore del contratto. Ciò ha permesso di garantire lo sviluppo degli impianti di produzione nella sede di Visp e di far sì che la Svizzera benefici in modo rapido del vaccino ivi prodotto, nel rispetto del quadro giuridico e costituzionale.

Inoltre, la CdG-N nota che le autorità federali erano consapevoli dei rischi e delle sfide legate allo sviluppo di vaccini contro il COVID-19 e hanno mostrato un'adeguata apertura alle nuove tecnologie vaccinali in un contesto di grande incertezza. La decisione del Consiglio federale di investire nei vaccini a mRNA a partire da maggio 2020 ha rappresentato un certo rischio, ma è stata presa con cognizione di causa e ha dato i suoi frutti.

La Commissione non ha identificato alcun elemento che richieda un intervento da parte sua per quanto riguarda l'organizzazione o le competenze dell'UFSP in materia di approvvigionamento di vaccini. Ritiene che l'UFSP abbia trattato questo dossier in modo rigoroso e gli abbia dato la priorità adeguata.

In termini di *efficacia*, la CdG-N conclude che la strategia seguita dalla Confederazione in questa materia ha permesso di raggiungere l'obiettivo perseguito, cioè un accesso rapido ed esteso al vaccino di Moderna in Svizzera. I chiarimenti della Commissione confermano che, come ha sostenuto il DFI nell'esame dell'opportunità del progetto, un investimento diretto nella produzione di Lonza non avrebbe permesso un accesso più ampio o più rapido al vaccino.

Inoltre, l'opzione di un vaccino prodotto interamente su suolo svizzero, basato sul principio attivo prodotto da Lonza a Visp, non sarebbe stato facile da attuare e avrebbe sollevato questioni assai numerose, sia sul piano giuridico che legale. La Commissione ha concluso che, nel contesto della crisi dovuta al coronavirus, questa opzione non era un'alternativa valida all'acquisto di vaccini finiti. Durante la pandemia le autorità federali hanno generalmente preso in considerazione l'opzione di un vaccino svizzero: questa opzione non è tuttavia stata concretizzata in seguito, cosa che alla luce di quanto esposto la Commissione trova comprensibile. La CdG-N accoglie con favore i passi compiuti dalla Confederazione nella primavera del 2021 al fine di rendere la Svizzera più attrattiva in materia di sviluppo e produzione di vaccini e seguirà con interesse gli sviluppi in questo settore.

Infine, la CdG-N si rallegra dell'attuazione ad opera della Confederazione del progetto «Leute für Lonza» nella primavera del 2021, che ha permesso di sostenere in modo rapido e pragmatico l'assunzione di personale nella sede di Visp e di dare un segnale forte a favore della produzione di vaccini su suolo svizzero. La Commissione si rammarica tuttavia che il DFI non abbia chiarito le basi legali su cui si basa questo progetto. La Commissione ritiene necessario che il Consiglio federale tragga un bilancio da questo progetto, ne tragga i dovuti insegnamenti e valuti alla luce di questo esempio l'opportunità di intervenire a livello normativo.

Con il presente rapporto, la Commissione conclude i suoi lavori relativi a questo dossier. Invita il Consiglio federale a tenere conto delle sue osservazioni nei suoi passi successivi e continuerà a seguirne da vicino gli sviluppi.

16 novembre 2021

In nome della Commissione della gestione
del Consiglio nazionale:

Il presidente, Erich von Siebenthal

La segretaria, Beatrice Meli Andres

Il presidente della sottocommissione del DFI/DATEC,
Thomas de Courten

Il segretario della sottocommissione del DFI/DATEC,
Nicolas Gschwind

Abbreviazioni

CdG	Commissioni della gestione delle Camere federali
CdG-N	Commissione della gestione del Consiglio nazionale
CFV	Commissione federale per le vaccinazioni
Cost.	Costituzione federale della Confederazione Svizzera del 18 aprile 1999 (RS 101)
DDPS	Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport
DEFR	Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca
DFE	Dipartimento federale delle finanze
DFI	Dipartimento federale dell'interno
PF	Politecnici federali
FF	Foglio federale
GL	Gruppo di lavoro
Innosuisse	Agenzia svizzera per la promozione dell'innovazione
IPi	Istituto federale della proprietà intellettuale
LEp	Legge federale del 28 settembre 2012 sulla lotta contro le malattie trasmissibili dell'essere umano (Legge sulle epidemie; RS 818.101)
LMP	Legge federale del 16 dicembre 1994 sugli acquisti pubblici (RS 172.056.1) [poi sostituita dalla legge federale del 21 giugno 2019 sugli appalti pubblici, entrata in vigore il 1° gennaio 2021]
LPers	Legge del 24 marzo 2000 sul personale federale (RS 172.220.1)
METAS	Istituto federale di metrologia
MoU	<i>Memorandum of Understanding</i> , protocollo d'intenti, memorandum d'intesa
mRNA	RNA messaggero
OEp	Ordinanza del 29 aprile 2015 concernente la lotta contro le malattie trasmissibili dell'essere umano (Ordinanza sulle epidemie; RS 818.101.1)
UFSP	Ufficio federale della sanità pubblica
OMP	Ordinanza dell'11 dicembre 1995 sugli acquisti pubblici (RS 172.056.11) [poi sostituita dall'ordinanza del 12 febbraio 2020 sugli appalti pubblici, entrata in vigore il 1° gennaio 2021]
USAV	Ufficio federale della sicurezza alimentare e di veterinaria
RS	Raccolta sistematica
SEFRI	Segreteria di Stato per la formazione, la ricerca e l'innovazione
SG-DFI	Segreteria generale del DFI
Swissmedic	Istituto svizzero per gli agenti terapeutici

Elenco delle persone sentite

Baehny, Albert M.	Presidente del consiglio d'amministrazione, Lonza
Berset, Alain	Consigliere federale, capo del DFI (<i>sentito dalle CdG in occasione delle riunioni dedicate al rapporto di gestione 2020 del Consiglio federale</i>)
Bohrer, Andreas	Group General Counsel & Company Secretary, Lonza
Brupbacher, Oliver M.	Avvocato, partner, Kellerhals Carrard Basel KIG (rappresentante di Moderna)
Fiechter, Jean-Rodolphe	Avvocato, partner, Kellerhals Carrard Bern KIG (rappresentante di Moderna)
Götz Stachelin, Claudia	Avvocata, partner, Kellerhals Carrard Basel KIG (rappresentante di Moderna)
Gresch, Lukas	Segretario generale, DFI
Kronig, Nora	Vicedirettrice e responsabile della divisione Affari internazionali, capo del gruppo di lavoro «Vaccinazione», UFSP
Lévy, Anne	Direttrice, UFSP
Staner, Dan	Vicepresidente, Head of Europe/Switzerland, Africa & Middle East Region, Moderna

