

d'informazione generale sulla pandemia. Prima che le infoline dell'UFSP (per questioni legate alla salute) e della SEM (per questioni legate alla migrazione e all'entrata nel territorio) fossero operative, la Helpline DFAE ha risposto a tutte le domande concernenti la pandemia di COVID-19, ciò che ha provocato a breve termine una saturazione della linea. Per questa ragione l'organico è aumentato dalle 13 persone in situazione normale a 100 persone con un sistema a turni. Il rafforzamento dell'organico ha potuto essere effettuato internamente: collaboratori di altre direzioni meno sollecitate sono state assegnati alla helpline¹⁹⁸.

In caso di crisi è fondamentale comunicare con rapidità e chiarezza. Sulla base del rapporto Lessons learned il DFAE ha analizzato gli insegnamenti maturati durante la prima fase di gestione della crisi, compresi quelli inerenti la comunicazione interna ed esterna. Tenuto conto di questi insegnamenti è stato deciso in particolare di analizzare la prassi per quanto attiene ai consigli di viaggio. La Commissione è favorevole a questa analisi e a tempo debito prenderà atto del risultato.

Il DFAE è abituato a reagire alle crisi che scoppiano all'estero. La pandemia di COVID-19, che ha colpito simultaneamente tutto il mondo, ha tuttavia rappresentato una sfida completamente nuova. La Sottocommissione riconosce il ruolo della Centrale del DFAE e delle rappresentanze svizzere all'estero ufficiali nonché dei consolati onorari nel sostenere i viaggiatori svizzeri e gli Svizzeri all'estero. In breve tempo hanno allestito in modo professionale la più grande operazione di rimpatrio mai organizzata finora, mentre i collaboratori dovevano fare i conti con le restrizioni locali in tutti i Paesi. Nel contempo i collaboratori del DFAE hanno fornito servizi che hanno superato quelli previsti dal mandato legale.

La Commissione ritiene che, dal profilo dell'alta vigilanza, nell'immediato non si impongano misure particolari e si riserva il diritto di tornare su determinati aspetti concernenti le prestazioni di sostegno del DFAE nel quadro dei suoi accertamenti sulla gestione della pandemia di COVID-19 da parte delle autorità federali.

4.6 DDPS

4.6.1 Ruolo della Farmacia dell'esercito

Nel quadro dei suoi accertamenti sulla gestione della crisi di COVID-19 da parte delle autorità federali la CdG-N ha esaminato il ruolo della Farmacia dell'esercito. A tal fine la Sottocommissione DFAE/DDPS della CdG-N, competente in materia, ha sentito il capo dell'esercito (CEs) e alcuni rappresentanti della Segreteria generale del DDPS. Ha anche sentito alcuni rappresentanti della task force incaricata di coordinare gli acquisti del DDPS e della Farmacia dell'esercito e ha chiesto informazioni per scritto. Ha esaminato in particolare il modo in cui la Farmacia dell'esercito ha assolto il proprio mandato ampliato, come ha gestito gli acquisti di materiale sanitario (mascherine, disinfettanti, respiratori ecc.) e quali misure ha adottato per garantire l'approvvigionamento dell'esercito e del sistema sanitario. Le prime conclusioni dei lavori effettuati finora sono presentate di seguito.

¹⁹⁸ Verbale della seduta della Sottocommissione DFAE/DDPS della CdG-S del 19 agosto 2020.

La Farmacia dell'esercito garantisce la prontezza materiale dell'esercito per quanto concerne il materiale sanitario ed è l'unità centrale d'approvvigionamento di materiale medico dell'Amministrazione federale. L'ordinanza 2 COVID-19 prevede che la Confederazione possa sostenere l'approvvigionamento dei Cantoni e dei loro istituti sanitari, delle organizzazioni di utilità pubblica e di terzi con materiale medico importante se i canali d'acquisto abituali non permettono di sopperire alle necessità¹⁹⁹. All'inizio della pandemia la situazione delle riserve in Svizzera era critica in particolare per le mascherine e i disinfettanti, ma anche per altri dispositivi medici. Sul mercato non mancava l'offerta di dispositivi medici, ma a volte si esauriva in poche ore. Per un'offerta adeguata occorreva reagire rapidamente e dimostrare flessibilità. Il 20 marzo 2020 il Consiglio federale ha incaricato la Farmacia dell'esercito di garantire l'approvvigionamento del sistema sanitario svizzero con materiale medico per almeno 60 giorni. A tal fine è stato liberato un credito di 350 milioni di franchi, poi aumentato di 2,1 miliardi di franchi con il decreto del Consiglio federale dell'8 aprile 2020 così da garantire l'approvvigionamento del sistema sanitario svizzero per almeno 120 giorni fino al 30 agosto 2020²⁰⁰. L'UFSP ha allestito un elenco di beni mancanti con le quantità da acquistare²⁰¹, che comprendeva fra l'altro anche dispositivi di protezione individuale, mascherine igieniche, mascherine FFP2, disinfettante, respiratori, materiale di laboratorio e medicinali. Secondo il mandato conferitole la Farmacia dell'esercito doveva acquistare la quantità di mascherine stabilite dall'UFSP al fine di equipaggiare il maggior numero possibile di persone in Svizzera²⁰². Inoltre il coordinatore degli acquisti per il DDPS è stato incaricato di far progredire la produzione nazionale di mascherine.

La Farmacia dell'esercito dispone di un'organizzazione di base e di conoscenze adeguate nel settore dell'acquisto di materiale medico. In un anno senza eventi particolari acquista beni per circa 8 milioni di franchi ricorrendo a gare d'appalto e a contratti quadro. Il mandato che le era stato affidato andava tuttavia ben oltre²⁰³. Le procedure della Farmacia dell'esercito non erano adatte e nemmeno predisposte per assumere compiti aggiuntivi di così ampia portata e a cui erano state destinate risorse così importanti. L'organizzazione è stata eccessivamente sollecitata e sono venute alla luce le sue fragilità²⁰⁴.

La Farmacia dell'esercito comprende i settori d'attività principali che sono la produzione farmaceutica, lo sviluppo, la logistica e gli acquisti di materiale medico. Mentre le altre attività centrali si sono svolte finora senza particolari problemi, il settore della messa a disposizione di materiale e dell'approvvigionamento logistico dell'esercito nel quadro della mobilitazione ha incontrato alcune difficoltà. La Sottocommissione DFAE/DDPS della CdG-N è tornata su queste difficoltà in occasione dell'audizione

¹⁹⁹ Cfr. art. 4/cpv. 1 ordinanza 2 COVID-19 del 13 marzo 2020 (RS **818.101.24**).

²⁰⁰ Decreto del Consiglio federale dell'8 aprile 2020, annuncio ulteriore nel quadro della prima aggiunta al preventivo 2020 per acquisti urgenti di materiale sanitario per combattere la pandemia di COVID-19.

²⁰¹ Cfr. allegato all'ordinanza 2 COVID-19 del 13 marzo 2020 (RS **818.101.24**).

²⁰² Decreto del Consiglio federale dell'8 aprile 2020, annuncio ulteriore nel quadro della prima aggiunta al preventivo 2020 per acquisti urgenti di materiale sanitario per combattere la pandemia di COVID-19.

²⁰³ Verbale della seduta della Sottocommissione DFAE/DDPS della CdG-N del 17 agosto 2020.

²⁰⁴ Lettera del CES del 20 ottobre 2020 alla Sottocommissione DFAE/DDPS della CdG-N.

del CE e del segretario generale supplente del DDPS, prendendo atto dei provvedimenti che la Farmacia dell'esercito ha adottato per essere in grado di svolgere i nuovi compiti indotti dalla lotta alla pandemia. Innanzitutto la Farmacia dell'esercito ha ricevuto il sostegno di collaboratori della Base logistica dell'esercito (BLEs), dello Stato maggiore dell'esercito, dell'esercito di milizia nonché di specialisti degli acquisti d'Armasuisse e dell'UFCL. Secondo quanto dichiarato dal CE una parte della direzione della Farmacia dell'esercito faceva telelavoro per ragioni sanitarie, riducendone in tal modo la capacità di condotta²⁰⁵. Per questa ragione è stata assunta una persona incaricata di gestire gli affari correnti delle diverse unità. Inoltre l'organizzazione di crisi è stata rafforzata, una persona è stata incaricata di coordinare gli acquisti in seno al DDPS ed è stata istituita la task force per coordinare gli acquisti del DDPS in relazione alla pandemia di COVID-19. In vista di un'eventuale seconda ondata pandemica il CE ha infine deciso, d'intesa con la direzione del Dipartimento, di trasferire nuovamente alla BLEs la Farmacia dell'esercito, annessa per circa due anni allo Stato maggiore dell'esercito. La Sottocommissione ha preso atto del fatto che questa soluzione non era stata decisa sotto la pressione dell'emergenza, ma era già in programma da un po' di tempo. A causa delle sfide connesse alla pandemia questo trasferimento ha dovuto tuttavia essere accelerato. Il trasferimento alla BLEs permette di consolidare le procedure logistiche. Secondo le prime valutazioni del DDPS questa soluzione ha permesso di risolvere numerosi problemi legati agli acquisti e di preparare la Farmacia dell'esercito ai compiti supplementari che deve assumere nel quadro della gestione della pandemia di COVID-19. D'altro canto la Sottocommissione ha preso atto dell'istituzione del posto di farmacista in capo dell'esercito. Questo posto, integrato nello Stato maggiore dell'esercito (come quello di medico in capo dell'esercito) permette al suo titolare di dare direttive tecniche. Il posto è occupato dall'ex capo della Farmacia dell'esercito²⁰⁶.

Per quanto concerne l'acquisto di mascherine la Sottocommissione ha preso atto del fatto che alla fine di marzo 2020 era praticamente impossibile procurarsele attraverso i canali usuali. Nel contempo, nel sistema sanitario svizzero la situazione dell'approvvigionamento è peggiorata. A partire dalla fine di marzo la Farmacia dell'esercito ha messo in atto la strategia di acquisti per procurarsi grandi quantità di prodotti certificati che fossero stati oggetto di un controllo di qualità e per i quali fosse possibile limitare al massimo i costi e il lavoro per la logistica e l'imballaggio²⁰⁷. Anche il termine di fornitura dei prodotti era determinante. Secondo i partecipanti all'audizione la Farmacia dell'esercito ha ricevuto più di 3000 offerte per la fornitura di mascherine, ma per diverse di queste era evidente che non si trattava del prodotto desiderato o che il prodotto non era certificato o ancora che il fornitore non era in grado di fornire la quantità desiderata nei tempi richiesti. La Farmacia dell'esercito ha quindi esaminato assai presto la possibilità di acquistare il materiale direttamente dai fabbricanti in Cina. A tal fine ha lavorato in stretta collaborazione con il Dipartimento commerciale dell'Ambasciata svizzera a Pechino. L'obiettivo non era soltanto di procurarsi immediatamente le mascherine, ma anche di stabilire canali di approvvigionamento sicuri

²⁰⁵ Idem

²⁰⁶ Verbale della seduta della Sottocommissione DFAE/DDPS della CdG-N del 17 agosto 2020.

²⁰⁷ Verbale della seduta dello Stato maggiore di crisi del Consiglio federale del 25 marzo 2020.

in caso di futura penuria sul mercato mondiale. Per quanto concerne la situazione in materia di approvvigionamento la Svizzera dispone nel frattempo, secondo i partecipanti all'audizione, di materiale in quantità sufficiente e di una catena di approvvigionamento sicura in caso di nuova penuria mondiale²⁰⁸.

La Sottocommissione DFAE/DDPS della CdG-N ha anche ricevuto informazioni sull'acquisto di respiratori. Sulla base dei pareri dei Cantoni il Consiglio federale ha incaricato la Farmacia dell'esercito di procurarsi 1900 respiratori. La Farmacia dell'esercito ha acquistato innanzitutto un modello militare del fabbricante Hamilton Medical AG. Secondo le informazioni fornite dai partecipanti all'audizione era stato scelto perché costituiva l'opzione più adatta, in particolare per i reparti di emergenza improvvisati che non dispongono di condotte per l'apporto d'ossigeno e nemmeno di altre infrastrutture necessarie, nonché perché è prodotto in Svizzera. Questo modello aveva suscitato critiche in alcuni Cantoni alla fine della prima ondata. La Sottocommissione è anche stata informata del fatto che il fabbricante aveva nel frattempo messo gratuitamente a disposizione dei kit che permettessero di installare gli apparecchi in modo fisso. Una volta ricevuti, la Farmacia dell'esercito li ha rapidamente preparati prima di distribuirli ai Cantoni. I respiratori sono stati generalmente consegnati da membri della protezione civile o, in casi di emergenza, forniti agli ospedali in elicottero. Gli ospedali hanno beneficiato di un prezzo ridotto per gli apparecchi²⁰⁹. Per una parte di essi è stata trovata una soluzione di noleggio. Nonostante la diminuzione di casi all'inizio di giugno è stato chiesto ai Cantoni di tenere gli apparecchi ordinati in previsione di una seconda ondata²¹⁰.

Nel quadro degli accertamenti che continuerà a svolgere sulla gestione della pandemia di COVID-19 la Commissione focalizzerà il suo esame sulla legalità e l'efficacia delle procedure di approvvigionamento di mascherine protettive.

Nell'ambito dell'acquisto di materiale medico la Farmacia dell'esercito è sicuramente un attore importante, ma non è l'unico. Il 19 giugno 2020 il Consiglio federale ha istituito un gruppo di lavoro interdipartimentale (GLID) per garantire l'approvvigionamento di materiale medico e di medicinali durante la seconda ondata²¹¹. Questo gruppo si compone di diversi attori del DFI (UFSP), del DEFR (UFAE) e del DDPS (Farmacia dell'esercito, fra gli altri). Il suo ruolo consisteva in particolare nell'elaborazione di un piano di approvvigionamento generale e nel garantire il coordinamento fra le diverse fasi e fra le attività delle istituzioni coinvolte nell'acquisto e nella distribuzione di materiale medico e di medicinali²¹². Nel quadro dei suoi accertamenti sulla pandemia di COVID-19 la Sottocommissione esaminerà nel dettaglio il ruolo del GLID durante la pandemia. Valuterà anche il coordinamento fra l'UFSP, l'UFAE, la Farmacia dell'esercito e altri attori nella gestione del materiale.

²⁰⁸ Stato agosto 2020. Verbale della seduta della Sottocommissione DFAE/DDPS della CdG-N del 17 agosto 2020.

²⁰⁹ Verbale della seduta della Sottocommissione DFAE/DDPS della CdG-N del 17 agosto 2020.

²¹⁰ Verbale della seduta della task force coronavirus dell'UFSP del 5 giugno 2020.

²¹¹ Ordinanza 3 COVID-19 del 19.6.2020 (RS **818.101.24**).

²¹² Verbale della seduta della Sottocommissione DFAE/DDPS della CdG-N del 17 agosto 2020.