



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

Rapporto della Commissione della gestione del Consiglio degli Stati

del 10 ottobre 2023

Compendio

Per gestire la crisi di COVID-19 si è resa necessaria una collaborazione molto intensa tra le autorità federali e cantonali. Nel presente rapporto la Commissione della gestione del Consiglio degli Stati (CdG-S) esamina questa collaborazione dal punto di vista dell'alta vigilanza parlamentare sulle autorità federali implicate, focalizzandosi sulla gestione degli aspetti sanitari della pandemia. A questo scopo la CdG-S ha stabilito una cronologia dettagliata della collaborazione tra la Confederazione e i Cantoni durante i primi tre anni di pandemia (n. 6).

Secondo la CdG-S la collaborazione tra la Confederazione e i Cantoni per la gestione della pandemia ha presentato sia aspetti positivi sia negativi. Gli sforzi comuni delle autorità federali e cantonali hanno anche contribuito a fare in modo che la Svizzera superasse in maniera soddisfacente questa crisi di ampia portata. Dal suo punto di vista le decisioni e i provvedimenti delle autorità federali concernenti la collaborazione con i Cantoni hanno rispettato ampiamente i criteri di legalità, adeguatezza ed efficacia. La Commissione ha tuttavia rilevato diverse lacune che evidenziano la necessità di apportare miglioramenti o di procedere a chiarimenti. A suo parere la collaborazione ha mostrato tutti i suoi limiti sostanzialmente in tre momenti della crisi: quando è scoppiata la pandemia (febbraio–marzo 2020), durante la seconda ondata (ottobre–dicembre 2020) e dopo il ritorno alla situazione normale (estate 2022). Sulla base dei suoi lavori la CdG-S ha formulato tredici raccomandazioni all'attenzione del Consiglio federale.

Strutture di collaborazione tra Confederazione e Cantoni (n. 8.2)

*La CdG-S accoglie favorevolmente il fatto che durante tutta la crisi le autorità federali abbiano tenuto **contatti diretti e regolari a livello specialistico** con i Cantoni. In particolare giudica nel complesso in modo positivo la collaborazione tra il Dipartimento federale dell'interno (DFI) e la Conferenza delle direttrici e dei direttori cantonali della sanità (CDS) come pure tra l'Ufficio federale della sanità pubblica (UFSP) e i medici e farmacisti cantonali.*

*La Commissione ritiene invece che l'**integrazione dei Cantoni nell'organizzazione di crisi federale** fosse soltanto in parte adeguata. Quest'ultima non ha permesso alla Confederazione di trarre profitto dalle conoscenze dei Cantoni. La CdG-S si aspetta che il Consiglio federale chiarisca le modalità di partecipazione dei Cantoni nelle strutture di crisi della Confederazione. Peraltro l'organo di coordinamento previsto dalla legge sulle epidemie (LEp) non ha adempiuto pienamente i compiti che gli erano stati assegnati; il suo ruolo va chiarito. Infine, la mancanza di servizi di contatto chiari ha costituito una sfida e ha complicato la trasmissione d'informazioni. La CdG-S invita il Consiglio federale ad assicurarsi che, al momento dell'insorgenza di una crisi, i contatti pertinenti siano identificati e che le informazioni corrispondenti siano rese accessibili a tutte le persone interessate.*

*Dal punto di vista della **condotta politica e strategica della gestione di crisi**, la Commissione constata che il Consiglio federale si è adoperato di garantire con i Cantoni*

contatti regolari, però non hanno seguito una direttiva chiara. Accoglie favorevolmente la volontà del Consiglio federale di rafforzare la collaborazione a questo livello e ritiene necessario esaminare l'opportunità d'instaurare incontri istituzionali regolari tra il Consiglio federale e i Cantoni in periodo di crisi. Invita anche il Consiglio federale a chiarire la collaborazione tra i dipartimenti e le conferenze intercantionali in periodo di crisi.

Ripartizione delle competenze tra Confederazione e Cantoni durante le varie fasi della pandemia (n. 8.3)

Secondo la CdG-S la ripartizione delle competenze prevista nella LEp ha dimostrato nel complesso tutta la sua validità. Considera che la ripartizione dei compiti durante la **situazione straordinaria** (marzo – giugno 2020) fosse adeguata: a suo parere il Consiglio federale ha utilizzato in modo appropriato il margine di manovra di cui disponeva. La Commissione traccia inoltre un bilancio positivo della «clausola d'eccezione» adottata a fine marzo 2020 per tenere conto del caso particolare del Ticino; tuttavia, invita il Consiglio federale a esaminare la necessità di precisare la LEp sulla base di questo caso specifico.

La Commissione è nettamente più critica riguardo alla **situazione particolare** (giugno 2020 – marzo 2022). Constata che l'assenza di una comprensione condivisa da Confederazione e Cantoni della suddivisione dei rispettivi ruoli ha avuto un impatto negativo sulla gestione della pandemia quando è scoppiata la seconda ondata. La CdG-S considera fondamentale che i rispettivi compiti e le rispettive competenze e responsabilità siano descritti più in dettaglio affinché la ripartizione dei compiti prevista dalla LEp funzioni nella pratica. La Commissione ritiene inoltre che dovrebbe essere in futuro garantito un migliore coordinamento tra Confederazione e Cantoni per quanto riguarda la condotta strategica della gestione di crisi in situazione particolare. Invita il Consiglio federale a stabilire gli organi o le piattaforme incaricati di assicurare tale coordinamento.

La CdG-S deplora il fatto che la Confederazione e i Cantoni non siano riusciti a mettersi d'accordo in merito alla ripartizione delle competenze dopo il ritorno alla **situazione normale** nel 2022. Si aspetta che il Consiglio federale proceda a chiarimenti al riguardo e, in particolare, che esamini l'opportunità di creare nella LEp una fase supplementare (fase di ritorno alla normalità dopo la situazione particolare).

Infine, la CdG-S invita il Consiglio federale a valutare se la procedura relativa al coinvolgimento dei Cantoni prima del **passaggio alla situazione particolare e alla situazione straordinaria** debba essere disciplinata in maniera più precisa.

Misure nazionali di lotta contro la pandemia (n. 8.4 e 8.5)

La CdG-S ritiene che le procedure riguardanti la **consultazione dei Cantoni** sulle misure nazionali di lotta contro la pandemia abbiano mostrato i loro limiti soprattutto durante la situazione particolare. Nonostante gli sforzi delle autorità federali, la pressione temporale dettata dalla crisi ha messo i Cantoni in una situazione molto difficile. La Commissione invita il Consiglio federale a chiarire la procedura di consultazione

dei Cantoni in periodo di crisi, in particolare per quanto riguarda le scadenze, e a definire in quali casi le consultazioni possono essere svolte tramite le conferenze intercantionali.

La CdG-S ravvisa anche la necessità di migliorare **l'informazione dei Cantoni** sui provvedimenti che sono stati decisi. Ritiene che il Consiglio federale debba valutare quale sia il modo migliore per raggiungere i seguenti obiettivi: informare i Cantoni in merito ai provvedimenti prima che questi siano annunciati alla popolazione, concedere ai Cantoni un lasso di tempo il più possibile ampio per l'attuazione dei provvedimenti e fornire loro simultaneamente nelle tre lingue ufficiali le ordinanze e i rapporti esplicativi.

La CdG-S accoglie con favore gli sforzi fatti dalla Confederazione per sostenere i Cantoni nell'**attuazione dei provvedimenti federali**. La Commissione reputa importante che il Consiglio federale stili un bilancio globale delle direttive e delle raccomandazioni sanitarie emanate durante la pandemia, ma anche dell'impiego dell'esercito e della protezione civile per sostenere l'esecuzione nei Cantoni, vista la portata inedita di questo impiego; su quest'ultimo punto ha depositato un postulato.

La Commissione ha inoltre esaminato il **tracciamento dei contatti** effettuato dalla Confederazione e dai Cantoni. Ha constatato che le disposizioni della LEp al riguardo erano soltanto sommarie e che le autorità non disponevano di un sistema di tracciamento dei contatti in grado di far fronte a una pandemia di simile portata. Ravvisa la necessità di chiarire e migliorare la responsabilità del tracciamento dei contatti, le strutture di coordinamento e l'introduzione di sistemi informatici armonizzati. In un postulato invita il Consiglio federale a stilare un bilancio globale al riguardo. La Commissione ritiene infine che le modalità di un **divieto d'interventi ospedalieri non urgenti** dovrebbero essere precisate nella LEp.

Lavori in corso e prossime tappe

La CdG-S nota con soddisfazione che, già durante la pandemia, la Confederazione e i Cantoni si sono sforzati di colmare le lacune e di trarne insegnamenti. Constata che a questo proposito sono ancora in corso numerosi lavori all'interno dell'Amministrazione federale, in particolare la revisione della LEp e del Piano pandemico. La Commissione si aspetta che il Consiglio federale tenga conto delle sue constatazioni e raccomandazioni nei lavori che effettuerà. La CdG-S ritiene importante che tutti gli attori mantengano un dialogo aperto e costruttivo su questo tema, allo scopo di elaborare soluzioni che godano del massimo sostegno possibile.

La Commissione invita il Consiglio federale a esprimere il proprio parere sulle sue raccomandazioni entro il 15 febbraio 2024.

Indice

1	Introduzione	8
2	Oggetto del rapporto.....	9
3	Procedure della CdG-S.....	11
4	Basi legali e prescrizioni pertinenti per la collaborazione tra la Confederazione e i Cantoni durante la pandemia di COVID-19.....	13
5	Valutazioni della collaborazione tra la Confederazione e i Cantoni durante la pandemia di COVID-19.....	22
6	Presentazione dei fatti.....	24
6.1	Struttura della collaborazione fra Confederazione e Cantoni durante la pandemia di COVID-19	24
6.2	Attuazione della collaborazione tra Confederazione e Cantoni durante la pandemia di COVID-19	28
6.2.1	Prima fase della pandemia (gennaio – giugno 2020).....	29
6.2.2	Seconda fase della pandemia (giugno 2020 – maggio 2021).....	37
6.2.3	Terza fase della pandemia (maggio 2021 – settembre 2022).....	50
7	Valutazione fornita dagli attori.....	62
7.1	Strutture di coordinamento tra Confederazione e Cantoni	62
7.1.1	Integrazione dei Cantoni nell’organizzazione di crisi federale.....	63
7.1.2	Coordinamento strategico e politico	70
7.1.3	Collaborazione tra l’UFSP e i medici e farmacisti cantonali	72
7.2	Ripartizione delle competenze durante le diverse fasi della pandemia.....	74
7.2.1	Situazione straordinaria.....	75
7.2.2	Situazione particolare	76
7.2.3	Situazione normale	86
7.3	Collaborazione tra Confederazione e Cantoni in materia di misure di lotta contro la pandemia su scala nazionale.....	89
7.3.1	Procedure di consultazione.....	90
7.3.2	Informazione dei Cantoni sui provvedimenti decisi	98
7.3.3	Sostegno della Confederazione all’attuazione delle misure di lotta contro la pandemia.....	101

7.3.4	Considerazione della situazione specifica di alcuni Cantoni, sull'esempio del Ticino nella primavera 2020	108
7.3.5	Divieto di interventi medici non urgenti.....	110
7.4	Misure di miglioramento e chiarimenti in corso.....	113
8	Valutazione della CdG-S e raccomandazioni	116
8.1	Considerazioni generali.....	116
8.2	Strutture di collaborazione tra Confederazione e Cantoni.....	118
8.2.1	Coinvolgimento dei Cantoni negli stati maggiori federali	119
8.2.2	Identificazione degli attori e servizi di contatto.....	121
8.2.3	Partecipazione dei Cantoni alla condotta strategica e scambi a livello politico.....	122
8.2.4	Collaborazione tra i dipartimenti e le conferenze intercantionali ...	124
8.2.5	Ruolo dell'organo di coordinamento previsto dalla legge sulle epidemie	125
8.3	Ripartizione delle competenze tra la Confederazione e i Cantoni in caso di pandemia.....	126
8.3.1	Valutazione generale	126
8.3.2	Passaggio da una situazione all'altra	126
8.3.3	Situazione straordinaria	127
8.3.4	Situazione particolare	128
8.3.5	Situazione normale (post-pandemia)	135
8.4	Collaborazione tra la Confederazione e i Cantoni concernente le misure di lotta contro la pandemia di portata nazionale.....	137
8.4.1	Procedure di consultazione.....	137
8.4.2	Informazione dei Cantoni sui provvedimenti decisi	141
8.4.3	Sostegno della Confederazione all'attuazione delle misure di lotta contro la pandemia.....	142
8.5	Altri aspetti.....	144
8.5.1	Tracciamento dei contatti	144
8.5.2	Divieto di interventi ospedalieri non urgenti	146
8.5.3	Coordinamento intercantonale, ruolo e competenze delle conferenze intercantionali	148

9	Conclusioni e seguito dei lavori.....	149
9.1	Criterio di legalità	150
9.2	Criterio di adeguatezza.....	153
9.3	Criterio di efficacia	155
9.4	Prossime tappe	155
	Abbreviazioni.....	157
	Allegato 1: Elenco delle persone sentite	160
	Allegato 2: Interventi parlamentari concernenti la collaborazione tra la Confederazione e i Cantoni durante la pandemia di COVID-19.....	162
	Allegato 3: Panoramica dei contatti fra il DFI e i Cantoni durante le prime due fasi della pandemia	165
	Allegato 4: Panoramica delle raccomandazioni e dei postulati della CdG-S..	169

Rapporto

1 Introduzione

A fine maggio 2020 le Commissioni della gestione delle Camere federali (CdG), in qualità di organo di alta vigilanza parlamentare, hanno deciso di avviare un'ispezione sulla gestione della pandemia di COVID-19¹ da parte del Consiglio federale e dell'Amministrazione federale². Da allora, le CdG e le rispettive sottocommissioni conducono accertamenti su diversi aspetti fondamentali della gestione di crisi³. La Commissione della gestione del Consiglio degli Stati (CdG-S) si è quindi occupata in particolare della questione della collaborazione tra la Confederazione e i Cantoni per la gestione della pandemia.

Conformemente alla Costituzione federale svizzera (Cost.)⁴ e alla legge sulle epidemie (LEp)⁵, la lotta contro le malattie trasmissibili come il COVID-19 è un compito che Confederazione e Cantoni hanno in comune (cfr. n. 4). In questo contesto, una buona collaborazione tra le autorità federali e cantonali è fondamentale per garantire la gestione adeguata di una pandemia come quella verificatasi all'inizio del 2020. Le nuove sfide che dal 2021 pone la crisi energetica mondiale hanno confermato che la collaborazione tra i vari livelli del sistema federale sarà determinante per gestire le crisi alle quali in futuro la Svizzera sarà confrontata in tutti i settori.

Considerata la sua durata e complessità, la pandemia di COVID-19 ha reso necessaria una collaborazione inedita e particolarmente intensa tra la Confederazione e i Cantoni. Sotto diversi punti di vista, questa crisi ha messo alla prova la ripartizione dei compiti e i processi del sistema federale svizzero. La collaborazione tra le autorità federali e cantonali è stata oggetto di numerose discussioni, concernenti in particolare la ripartizione delle competenze durante i diversi stadi della pandemia, il coinvolgimento dei Cantoni nella gestione di crisi nazionale o il coordinamento dei provvedimenti tra le varie regioni della Svizzera. Anche le autorità federali e cantonali hanno espresso diverse critiche riguardo a questa collaborazione. Numerose valutazioni pubblicate recentemente hanno anche messo in risalto le sfide lanciate al riguardo dalla pandemia (cfr. n. 5). Sono stati inoltre depositati diversi interventi parlamentari su questo tema (cfr. allegato 2).

1 Di seguito anche: «crisi», «crisi pandemica», «pandemia di COVID-19» 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 Una visione d'insieme dei temi trattati dalle CdG è disponibile nei Rapporti annuali 2020, 2021 e 2022 delle Commissioni della gestione e della Delegazione delle Commissioni della gestione delle Camere federali del 26 gennaio 2021, del 25 gennaio 2022 e del 24 gennaio 2023, n. 4 (FF 2021 570, FF 2022 513, FF 2023 579).

4 Costituzione federale della Confederazione svizzera del 18 apr. 1999 (RS 101).

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

Dopo la valutazione fatta dal Consiglio federale e dai Cantoni (cfr. n. 5), spetta anche alla CdG-S, in qualità di organo di alta vigilanza parlamentare, stilare un bilancio di questa collaborazione per la gestione della pandemia e individuare quali insegnamenti trarre in vista di crisi future. La Commissione presenta in questo rapporto i fatti che le sono stati segnalati, la sua valutazione e le sue raccomandazioni all'attenzione del Consiglio federale. Nel farlo tiene conto anche dei risultati delle valutazioni già eseguite su questo tema e dei miglioramenti già apportati.

2 **Oggetto del rapporto**

Conformemente al loro mandato legale, le CdG esercitano l'alta vigilanza parlamentare sulla gestione delle autorità federali competenti riguardo ai criteri di legalità, adeguatezza ed efficacia. Nel presente caso, l'obiettivo della CdG-S era rispondere alle domande riportate qui di seguito.

- *Legalità: le decisioni e le misure adottate dalle autorità federali in materia di collaborazione con i Cantoni per la gestione della pandemia di COVID-19 erano conformi alle basi legali e alle prescrizioni pertinenti? Le basi legali e le prescrizioni erano appropriate?*
- *Adeguatezza: le autorità federali hanno utilizzato in modo adeguato il margine di apprezzamento disponibile in materia di collaborazione con i Cantoni per la gestione della pandemia di COVID-19?*
- *Efficacia: la collaborazione delle autorità federali con i Cantoni ha permesso di raggiungere l'obiettivo perseguito, vale a dire una gestione efficace della pandemia di COVID-19?*

La CdG-S ha deciso d'incentrare la sua analisi su due aspetti principali della collaborazione tra la Confederazione e i Cantoni durante i diversi periodi della pandemia.

- In primo luogo, le *strutture* di collaborazione tra la Confederazione e i Cantoni. Le autorità federali e cantonali hanno avuto contatti attraverso diversi canali e piattaforme, che sono cambiate durante le diverse fasi della crisi. Una parte delle strutture esisteva già prima della pandemia, mentre altre sono state istituite ad hoc. Infine, alcune strutture inizialmente previste non hanno assunto il ruolo che era stato pensato per loro.
- In secondo luogo, l'*attuazione* della collaborazione tra la Confederazione e i Cantoni per la lotta contro la pandemia. Questo aspetto riguarda da un lato le principali decisioni delle autorità federali che hanno avuto un impatto sulla ripartizione dei

compiti tra la Confederazione e i Cantoni per la lotta contro le epidemie⁶ e, dall'altro, il modo in cui Confederazione e Cantoni hanno collaborato, nella pratica, per definire e applicare le misure di lotta contro la pandemia⁷.

Sul piano temporale, nella sua analisi la CdG-S distingue tre fasi principali della pandemia. La *prima fase* inizia da quanto si è parlato per la prima volta di COVID-19 all'interno dell'Amministrazione federale (gennaio 2020) e si conclude con la revoca da parte del Consiglio federale della «situazione straordinaria» ai sensi della LEp (19 giugno 2020). La *seconda fase* copre il periodo che va da questa data all'adozione da parte del Consiglio federale del cosiddetto modello a «tre fasi» (12 maggio 2021). La *terza fase* si estende infine sino a fine dicembre 2022, includendo il ritorno alla «situazione normale» ai sensi della LEp a partire da aprile 2022. Per ciascuna di queste tre fasi, la CdG-S presenta i fatti che le sono stati comunicati per quanto riguarda le *strutture* e la *messa in pratica* della collaborazione tra la Confederazione e i Cantoni.

Secondo il loro mandato legale e i loro principi d'azione⁸, le CdG esercitano l'alta vigilanza sulla gestione del Consiglio federale, dell'Amministrazione federale e degli altri enti incaricati di compiti federali. La CdG-S ha pertanto incentrato il suo esame sulle *attività delle principali autorità federali* competenti per la gestione dell'aspetto sanitario della pandemia, ossia il Consiglio federale, il Dipartimento federale dell'interno (DFI) e l'Ufficio federale della sanità pubblica (UFSP). Non rientra per principio tra i compiti della CdG-S valutare le attività delle autorità cantonali o delle conferenze intercantonali durante la pandemia oppure di formulare raccomandazioni a tale riguardo. La Commissione si è occupata della gestione dei Cantoni essenzialmente allo scopo di valutare la gestione di crisi delle autorità federali. Tuttavia, nel presente rapporto, presenta alcune considerazioni puntuali sulle attività dei Cantoni quando si interfacciano con la Confederazione e sul loro ruolo nell'attuazione della legislazione federale.

Considerata la complessità e la portata della pandemia, la CdG-S ha concentrato i suoi lavori nel presente dossier sul coordinamento tra la Confederazione e i Cantoni per quanto riguarda gli *aspetti sanitari* della gestione della pandemia (p. es. misure di limitazione dei contatti o sospensione degli interventi medici non urgenti; di seguito il termine generico di «misure di lotta contro la pandemia» è utilizzato a tal proposito⁹). In quest'inchiesta non affronta gli altri aspetti importanti della gestione della crisi (p. es. misure intese ad attenuare le conseguenze economiche della pandemia). La Commissione non esamina neppure la questione dell'impatto finanziario della pandemia o dell'assunzione dei costi legati alle misure di lotta contro la pandemia, poiché tali aspetti

⁶ Si può citare, ad esempio, la decisione del Consiglio federale del 19 giugno 2020 di revocare la «situazione straordinaria» ai sensi della LEp oppure l'adozione di misure restrittive di lotta contro la pandemia valide per tutta la Svizzera nel periodo in cui vigeva la «situazione particolare» (p. es. nell'autunno 2020 o nell'autunno 2021).

⁷ Si tratta per esempio di esaminare le consultazioni dei Cantoni sui progetti di provvedimenti federali, gli scambi relativi al tracciamento dei contatti o alla vaccinazione oppure l'intervento della Confederazione, a fine 2020, in seguito all'assenza di una reazione coordinata da parte dei Cantoni di fronte alla seconda ondata della pandemia.

⁸ Principi d'azione delle Commissioni della gestione del 30 gennaio 2015 (FF 2015 3927).

⁹ Questo termine comprende tutte le misure del settore sanitario (farmaceutiche e non) adottate per lottare contro la pandemia di COVID-19.

rientrano in primis nel settore di competenza delle Commissioni delle finanze (CdF), della Delegazione delle finanze (DelFin) o delle commissioni tematiche¹⁰.

La CdG-S non si pronuncia peraltro sull'adeguatezza delle misure di lotta contro la pandemia o sulle modalità decisionali all'interno del Consiglio federale, oppure sull'adeguatezza delle sue decisioni.

Nell'ambito del suo esame, la CdG-S ha peraltro riunito numerose informazioni concernenti la *raccolta e la gestione di dati sanitari* durante la crisi (sistemi di segnalazione dei casi, indicatori e strumenti informatici, monitoraggio delle capacità ospedaliere ecc.). Quest'aspetto, che è stato al centro di numerose critiche, è di particolare importanza per la collaborazione tra la Confederazione e i Cantoni in caso di pandemia. Tuttavia, vista la complessità della tematica e considerato che a questo proposito sono in corso diversi cambiamenti¹¹, la Commissione ha deciso che proseguirà i suoi accertamenti in un dossier separato¹².

La CdG-S sottolinea infine che sono tuttora in corso diverse valutazioni e lavori di miglioramento riguardanti la collaborazione tra la Confederazione e i Cantoni. La valutazione presentata di seguito rispecchia le conoscenze alla fine delle indagini (giugno 2023); la Commissione si riserva la possibilità di completarla ulteriormente.

3 Procedure della CdG-S

Le indagini in questo dossier sono state condotte tra maggio 2020 e giugno 2023 dalla sottocommissione DFI/DATEC della CdG-S¹³, che ha accertato i fatti nonché rilevato gli elementi pertinenti per l'alta vigilanza parlamentare, approfondendoli con alcuni membri del Consiglio federale, i servizi dell'Amministrazione interessati e i Cantoni.

¹⁰ Infine, nel presente rapporto la Commissione non approfondisce gli aspetti della comunicazione pubblica delle autorità durante la crisi, delle scorte di dispositivi medici, dell'organizzazione di crisi interna della Confederazione oppure delle basi scientifiche sulle quali le autorità hanno fondato le loro decisioni, perché questi temi sono oggetto di inchieste separate delle CdG.

¹¹ Cfr. p. es. Occorre migliorare la gestione dei dati nel settore sanitario, comunicato stampa del Consiglio federale del 12 gennaio 2022.

¹² Dossier «Gestione dei dati nel settore sanitario». Cfr. al riguardo il rapporto annuale 2022 delle CdG e della DelCG, n. 4.2.4 e 4.2.5 (FF 2023 579 pagg. 63 e 64).

¹³ La sottocommissione DFI/DATEC della CdG-S è composta dai consiglieri agli Stati Marco Chiesa (presidente), Elisabeth Baume-Schneider (sino a fine 2022), Mathilde Crevoisier Crelier (dall'inizio del 2023), Marianne Maret (da luglio 2023), Matthias Michel, Othmar Reichmuth (sino a giugno 2023) e Heidi Z'graggen.

La sottocommissione ha in particolare sentito il capo del DFI¹⁴ e il segretario generale del Dipartimento¹⁵, l'ex direttore e l'attuale direttrice dell'UFSP nonché diversi responsabili dell'Ufficio¹⁶. Ha peraltro intrattenuto diversi scambi con rappresentanti dei Cantoni, in particolare con la CDS e la Conferenza dei governi cantonali (CdC)¹⁷. Nella sua analisi ha anche incluso le informazioni ottenute durante i colloqui svolti in seduta congiunta dalle CdG con la capo del Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni (DATEC) nonché presidente della Confederazione in carica nel 2020¹⁸, il capo del Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca (DEFR) nonché presidente della Confederazione in carica nel 2021¹⁹, il capo del DFI²⁰ e i rappresentanti dell'UFSP nonché della società Interface²¹, la CDS e la CdC²² come pure con rappresentati dei governi di Basilea Campagna²³ e Berna²⁴. Ha inoltre usufruito di informazioni raccolte da altre sottocommissioni delle CdG, che hanno chiarito alcuni aspetti della collaborazione tra la Confederazione e i Cantoni²⁵. L'elenco delle persone sentite è riportato nell'allegato 1. La CdG-S ringrazia i vari attori per la loro collaborazione costruttiva nonché per le risposte dettagliate e trasparenti che hanno fornito.

La sottocommissione DFI/DATEC ha inoltre rivolto domande scritte al DFI, all'UFSP e a diversi rappresentanti dei Cantoni²⁶ e ha preso atto di vari documenti amministrativi interni nonché di valutazioni e rapporti pubblicati su questo tema durante il periodo in esame (cfr. n. 5). Ha tra l'altro integrato nella sua analisi i verbali dei tre principali organi di crisi della Confederazione per la prima fase della pandemia²⁷, come pure le decisioni, i documenti interlocutori e le note informative pertinenti del Consiglio federale.

¹⁴ Audizione del 12 ottobre 2020.

¹⁵ Audizione del 21 giugno 2021.

¹⁶ Audizioni del 29 giugno 2020, 17 agosto 2020, 21 giugno 2021 e 23 agosto 2021.

¹⁷ Colloqui del 18 febbraio 2021 (CDS) e del 26 settembre 2022 (CdC e CDS).

¹⁸ Audizioni del 21 aprile 2020 (CdG-N) e del 29 aprile 2020 (CdG-S). La capodipartimento del DATEC ha assunto la funzione di presidente della Confederazione nel 2020. Nel presente rapporto è menzionata come «presidente della Confederazione in carica nel 2020».

¹⁹ Audizioni del 21 aprile 2020 (CdG-N) e del 29 aprile 2020 (CdG-S). Il capo del DEFR ha assunto la funzione di presidente della Confederazione nel 2021. Nel presente rapporto è menzionato sia come «capo del DEFR» sia come «presidente della Confederazione in carica nel 2021».

²⁰ Audizioni del 21 aprile 2020 e del 28 giugno 2022 (CdG-N), audizioni del 29 aprile 2020 e del 21 ottobre 2022 (CdG-S).

²¹ Audizioni del 28 giugno 2022 (CdG-N) e del 21 ottobre 2022 (CdG-S).

²² Colloquio del 25 gennaio 2021 (seduta congiunta delle CdG).

²³ Colloquio del 24 agosto 2020 (CdG-S).

²⁴ Colloquio del 3 settembre 2020 (CdG-N).

²⁵ P. es.: audizione del segretario generale della CdC da parte della sottocommissione DFGP/CaF della CdG-S del 23 agosto 2021.

²⁶ CdC, CDS, Associazione dei medici cantonali della Svizzera (AMCS), Associazione dei farmacisti cantonali (APC).

²⁷ Ossia la Task force COVID-19 dell'UFSP (periodo dal 23 gennaio 2020 al 6 luglio 2020), lo Stato maggiore federale Protezione della popolazione (SMFP; periodo dal 24 gennaio 2020 al 6 luglio 2020) e lo Stato maggiore di crisi ad hoc del Consiglio federale per la gestione della pandemia da coronavirus (SMCC; periodo dal 25 marzo 2020 al 18 giugno 2020).

Basi legali relative all'organizzazione dell'Amministrazione

La legge e l'ordinanza sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (LOGA e OLOGA)²⁹ stabiliscono i principi generali della collaborazione delle autorità federali con i Cantoni o con le autorità cantonali. L'articolo 50 LOGA sancisce che le relazioni con i Governi cantonali sono di competenza del Consiglio federale e dei capi di dipartimento (cpv. 2) e prevede che, nei limiti della loro competenza, i direttori dei gruppi e degli uffici intrattengano relazioni dirette con altre autorità e servizi cantonali (cpv. 3). L'articolo 15a OLOGA precisa che «se un progetto della Confederazione tocca interessi cantonali o comunali essenziali, il dipartimento competente o la Cancelleria federale coinvolge in modo adeguato gli organi cantonali competenti (...)» (cpv. 1). È in particolare il caso se «il progetto deve essere attuato interamente o in parte da organi cantonali o comunali e l'attuazione richiede l'impiego di considerevoli risorse personali o finanziarie di tali organi» (cpv. 2).

La legge e l'ordinanza sulla consultazione (LCo e OCo)³⁰ disciplinano le modalità delle procedure di consultazione indette dal Consiglio federale, da un dipartimento, dalla Cancelleria federale (CaF), da un'unità dell'Amministrazione federale o da una commissione parlamentare (art. 5 cpv. 1 e 2 LCo). Lo scopo delle procedure di consultazione è far partecipare i Cantoni al processo di formazione dell'opinione e delle decisioni della Confederazione (art. 2 LCo). Esse sono in particolare indette per la preparazione di progetti di legge, ordinanze e altri progetti di ampia portata politica, finanziaria, economica, sociale o che riguardano in misura considerevole i Cantoni (art. 3 LCo).

I principi fondamentali dell'organizzazione di crisi della Confederazione sono contenuti nelle istruzioni concernenti la gestione delle crisi nell'Amministrazione federale; l'ultima versione è stata adottata dal Consiglio federale nel giugno 2019³¹. Queste non menzionano in modo esplicito il coordinamento con i Cantoni ma riguardo allo Stato maggiore di crisi ad hoc del Consiglio federale indicano che esso coordina le sue attività con altri stati maggiori di crisi in funzione (n. 4.2.1).

Legge e ordinanza sulle epidemie

La protezione della salute è un compito che Confederazione e Cantoni hanno in comune. In virtù dell'articolo 118 capoverso 2 lettera b Cost. la Confederazione dispone di una competenza legislativa esclusiva nell'ambito della lotta contro malattie trasmissibili come il COVID-19. Il Parlamento ha usato questa competenza emanando la

²⁹ Legge del 21 mar. 1997 sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (LOGA; RS **172.010**), ordinanza del 25 nov. 1998 sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (OLOGA; RS **172.010.1**).

³⁰ Legge federale del 18 mar. 2005 sulla procedura di consultazione (Legge sulla consultazione, LCo; RS **172.061**); ordinanza del 17 ago. 2005 sulla procedura di consultazione (Ordinanza sulla consultazione OCo, RS **172.061.1**).

³¹ Istruzioni del 21 giugno 2019 concernenti la gestione delle crisi nell'Amministrazione federale (FF **2019** 3837).

legge sulle epidemie (LEp)³² che nel 2012 è stata sottoposta all'ultima revisione totale³³. Questa legge intende garantire «l'individuazione, la sorveglianza e la prevenzione delle malattie trasmissibili, nonché la lotta contro le stesse e meglio gestire i focolai d'infezione che possono mettere gravemente in pericolo la salute pubblica»³⁴. Essa definisce la ripartizione dei compiti fra Confederazione e Cantoni nell'ambito della lotta contro le epidemie, in particolare nel contesto di una pandemia³⁵. La LEp è concretizzata dall'ordinanza sulle epidemie (OEp)³⁶ anch'essa entrata in vigore il 1° gennaio 2016³⁷.

Il ruolo direttivo della Confederazione è stato rafforzato con la revisione della LEp nel 2012. Il Consiglio federale ha ora il compito di definire, in collaborazione con i Cantoni, gli obiettivi e le strategie nell'ambito delle malattie trasmissibili (art. 4 LEp), mentre l'UFSP è incaricato di elaborare i programmi nazionali in quest'ambito (art. 5 LEp). La Confederazione e i Cantoni sono tenuti a prendere provvedimenti preparatori al fine di prevenire e limitare tempestivamente i pericoli e i danni alla salute pubblica (art. 8 cpv. 1 LEp); in questo contesto, in vista di un rischio particolare per la salute pubblica, l'UFSP può ordinare ai Cantoni di prendere determinati provvedimenti (art. 8 cpv. 2 LEp). L'articolo 2 OEp disciplina l'elaborazione di piani pandemici a livello federale e cantonale.

Una delle principali novità introdotte con la revisione totale della LEp nel 2012 è il cosiddetto modello «a tre livelli», che prevede una ripartizione diversificata dei compiti e delle competenze tra la Confederazione e i Cantoni in funzione delle diverse fasi di un'epidemia³⁸.

- In una *situazione normale*, la responsabilità dell'attuazione della legge spetta principalmente ai Cantoni. Le misure che possono essere ordinate dai Cantoni sono

³² Legge federale del 28 set. 2012 sulla lotta contro le malattie trasmissibili dell'essere umano (Legge sulle epidemie; LEp; RS **818.101**).

³³ La versione precedente della LEp era stata adottata dal Parlamento nel 1970. La LEp riveduta, che è stata oggetto di referendum, è stata accolta dal Popolo il 22 settembre 2013 con il 60 % dei suffragi ed è entrata in vigore il 1° gennaio 2016.

³⁴ Messaggio del Consiglio federale del 3 dicembre 2010 concernente la revisione della legge federale sulla lotta contro le malattie trasmissibili dell'essere umano (FF **2011** 283).

³⁵ La LEp non contiene una definizione esplicita del termine di «pandemia». L'articolo 6 LEp menziona gli elementi seguenti per la dichiarazione di una situazione particolare: rischio elevato di contagio e di propagazione, particolare pericolo per la salute pubblica, rischio di gravi conseguenze per l'economia o per altri settori vitali, dichiarazione da parte dell'Organizzazione mondiale della sanità (OMS) di una situazione sanitaria d'emergenza di portata internazionale che rappresenta una minaccia per la salute pubblica in Svizzera. Secondo il messaggio del Consiglio federale del 3 dicembre 2010 «Se la malattia si propaga a livello mondiale si parla di pandemia» (FF **2011** 283, in particolare 296).

³⁶ Ordinanza del 29 apr. 2015 concernente la lotta contro le malattie trasmissibili dell'essere umano (Ordinanza sulle epidemie, OEp; RS **818.101.1**).

³⁷ Diverse prescrizioni internazionali, adottate sotto l'egida dell'OMS, disciplinano inoltre la lotta contro le epidemie a livello internazionale, in particolare il Regolamento sanitario internazionale del 23 mag. 2005 (RS **0.818.103**).

³⁸ Il DFI ha precisato alla CdG-S che il modello a tre livelli in senso stretto non è determinato dalle fasi di un'epidemia/pandemia, ma dalla capacità degli organi esecutivi ordinari di far fronte con i propri mezzi alle sfide connesse.

riportate in dettaglio agli articoli 30 – 38 LEp (provvedimenti nei confronti di singole persone³⁹) e all'articolo 40 LEp (provvedimenti nei confronti della popolazione e di gruppi specifici di persone⁴⁰). La Confederazione dispone di competenze limitate che riguardano essenzialmente il trasporto internazionale di viaggiatori e il trasporto di merci⁴¹, l'approvvigionamento con agenti terapeutici⁴², la gestione di sistemi di individuazione precoce e di sorveglianza⁴³, l'informazione pubblica (inclusa la pubblicazione di raccomandazioni non vincolanti)⁴⁴ e il piano nazionale di vaccinazione⁴⁵. Le autorità federali assistono inoltre i Cantoni nello svolgimento di alcuni compiti come l'identificazione dei viaggiatori nel traffico internazionale⁴⁶ oppure le indagini epidemiologiche⁴⁷. L'articolo 77 LEp prevede che la Confederazione vigili sull'esecuzione da parte dei Cantoni (cpv. 1) e coordini i provvedimenti d'esecuzione dei Cantoni per quanto vi sia un interesse a un'esecuzione uniforme (cpv. 2). A tal fine può prescrivere ai Cantoni provvedimenti intesi a uniformare l'esecuzione, obbligare i Cantoni a informarla sui provvedimenti d'esecuzione o prescrivere ai Cantoni direttive per i loro piani pandemici (cpv. 3).

- In caso di *situazione particolare*⁴⁸, la Confederazione dispone di possibilità d'intervento più ampie. In virtù dell'art 6 LEp il Consiglio federale può ordinare provvedimenti che in tempo normale sono di competenza dei Cantoni (cfr. punto precedente). È comunque tenuto a consultare previamente i Cantoni.
- Infine, se lo richiede una *situazione straordinaria*, l'articolo 7 LEp prevede che il Consiglio federale possa «ordinare i provvedimenti necessari per tutto il Paese o per talune parti di esso». L'articolo 7 LEp non prevede espressamente un obbligo di consultare i Cantoni. I diritti generali di partecipazione dei Cantoni previsti nell'articolo 45 Cost. si applicano tuttavia anche in una situazione straordinaria e, nella misura del possibile, il Consiglio federale è tenuto a consultare i Cantoni in merito alle misure che prevede di adottare. La legge non precisa i provvedimenti che il Consiglio federale può adottare; può trattarsi di provvedimenti nei

³⁹ In particolare: identificazione e tracciamento dei contatti, quarantena, isolamento, cura medica, divieto totale o parziale di esercitare la propria professione o alcune attività.

⁴⁰ In particolare: divieto totale o parziale di manifestazioni, chiusura delle scuole, altre istituzioni pubbliche o imprese private, divieto o limitazione dell'accesso a determinati edifici e aree e l'uscita dagli stessi o di talune attività.

⁴¹ Art. 41 e 45 LEp, art. 49 segg. e art. 65 OEep

⁴² Art. 44 LEp, art. 60 segg. OEep

⁴³ Art. 11 e art. 60 LEp, art. 3 e art. 89 segg. OEep

⁴⁴ Art. 9 LEp

⁴⁵ Art. 20 LEp, art. 32 segg. OEep

⁴⁶ Art. 31 cpv. 2 LEp

⁴⁷ Art. 15 LEp, art. 16 e 17 OEep

⁴⁸ Le condizioni per dichiarare la situazione particolare sono contenute all'articolo 6 capoverso 1 LEp.

confronti di singole persone oppure della popolazione come definiti nella LEp, ma anche di provvedimenti supplementari basati sul diritto di necessità⁴⁹.

Ad eccezione dei compiti esplicitamente assegnati alla Confederazione, l'esecuzione della LEp rimane di competenza dei Cantoni, indipendentemente dalla situazione (art. 75 LEp)⁵⁰.

A livello delle strutture organizzative l'articolo 54 LEp prevede l'istituzione di un *organo di coordinamento* (OrC LEp) composto di rappresentanti della Confederazione e dei Cantoni⁵¹. I suoi compiti sono coordinare i provvedimenti di preparazione in vista di situazioni che comportano un rischio particolare per la salute pubblica, nonché i provvedimenti in materia di individuazione, prevenzione e lotta, promuovere un'esecuzione uniforme, coordinare l'informazione e la comunicazione e assistere l'organo d'intervento della Confederazione per far fronte a situazioni particolari o straordinarie. Il suo funzionamento è disciplinato in dettaglio agli articoli 80 segg. OEp. L'ordinanza precisa in particolare che quest'organo è presieduto dall'UFSP e che «sostiene gli organi competenti della Confederazione e dei Cantoni nell'attuazione delle misure, in particolar modo per le situazioni particolari o straordinarie».

La LEp prevede inoltre all'articolo 55 che il Consiglio federale disponga di un *organo d'intervento* nel caso di eventi che possono costituire un particolare pericolo per la salute pubblica, segnatamente per far fronte a una situazione particolare o straordinaria. Quest'organo è incaricato di fornire consulenza al Consiglio federale e di assistere la Confederazione e i Cantoni nel coordinamento dei provvedimenti.

Ordinanza sullo Stato maggiore federale Protezione della popolazione

In caso di pandemia il ruolo di organo d'intervento previsto all'articolo 55 LEp (cfr. sopra) è assunto dallo Stato maggiore federale Protezione della popolazione (SMFP), che – in simili situazioni – è subordinato all'UFSP. I compiti e il funzionamento di

⁴⁹ A tal proposito, l'articolo 185 capoverso 3 Cost. prevede che il Consiglio federale «può emanare ordinanze e decisioni per far fronte a gravi turbamenti, esistenti o imminenti, dell'ordine pubblico o della sicurezza interna o esterna. La validità di tali ordinanze dev'essere limitata nel tempo». Le modalità d'applicazione sono precisate agli articoli 7d e 7e della LOGA.

⁵⁰ Messaggio del Consiglio federale del 3 dicembre 2010 concernente la revisione della legge federale sulla lotta contro le malattie trasmissibili dell'essere umano (FF 2011 283, in particolare 309).

⁵¹ Secondo l'articolo 82 OEp, l'OrC LEp si compone di due rappresentanti dell'UFSP, sei medici cantonali, due rappresentanti dell'Ufficio federale della sicurezza alimentare e di veterinaria (USAV), del medico in capo dell'esercito, di un rappresentante dell'Ufficio federale della protezione della popolazione (UFPP), un chimico cantonale, un farmacista cantonale, un veterinario cantonale, un rappresentante della CDS e, se necessario e caso per caso, specialisti e rappresentanti di altre istituzioni interessate. Cfr. anche: Organo di coordinamento della legge sulle epidemie (OrC LEp), www.bag.admin.ch/it > L'UFSP > Organizzazione > Commissioni extraparlamentari (consultato il 19.1.2023).

quest'organo sono definiti nell'ordinanza pubblicata nel 2018 (OSMFP)⁵². L'ordinanza mira in particolare a disciplinare «il coordinamento e la collaborazione tra Confederazione, Cantoni e terzi» nella preparazione e nella gestione di eventi di portata nazionale rilevanti per la protezione della popolazione (art. 1). Secondo l'ordinanza, i compiti dello SMFP sono in particolare assicurare lo scambio di informazioni e il coordinamento con altri stati maggiori e organi della Confederazione e dei Cantoni, allestire un quadro generale della situazione e coordinare l'impiego delle risorse nazionali e internazionali (art. 4 cpv. 2). L'OSMFP prevede che i Cantoni siano rappresentati nei vari organi dello SMFP, in particolare a livello della conferenza dei direttori⁵³ (art. 7). Tra i membri permanenti dello SMFP citati nell'allegato 1 all'ordinanza figurano diversi rappresentanti dei Cantoni⁵⁴.

Piano per pandemia influenzale

Il Piano svizzero per pandemia influenzale (di seguito: piano per pandemia)⁵⁵, elaborato in applicazione dell'articolo 8 LEp e dell'articolo 2 OEep, descrive le strategie e le misure di preparazione del sistema sanitario a una pandemia influenzale, fungendo da base per l'allestimento di piani di crisi e di emergenza a livello cantonale, regionale e locale. Il documento è stato redatto e approvato dall'UFSP e dalla Commissione federale per la preparazione e la risposta alle pandemie (CFP)⁵⁶; numerosi attori dell'Amministrazione, delle autorità cantonali e del settore sanitario hanno partecipato alla sua elaborazione⁵⁷.

⁵² Ordinanza del 2 mar. 2018 sullo Stato maggiore federale Protezione della popolazione (OSMFP; RS **520.17**). Questa ordinanza ha sostituito l'ordinanza del 20 ott. 2010 sugli interventi NBCN (RU **2010** 5395).

⁵³ Nella conferenza dei direttori sono rappresentati: i capi delle organizzazioni cantonali di condotta oppure i loro capi di stato maggiore come pure i segretari generali delle conferenze governative cantonali. Possono essere invitati alle sedute i rappresentanti dei Cantoni interessati dall'evento.

⁵⁴ Conferenza dei governi cantonali, Conferenza delle direttrici e dei direttori dei dipartimenti cantonali di giustizia e polizia, Conferenza governativa per gli affari militari, la protezione civile e i pompieri, Conferenza dei direttori cantonali dell'energia, Conferenza delle direttrici e dei direttori cantonali della sanità e quattro organizzazioni cantonali di condotta.

⁵⁵ Piano svizzero per pandemia influenzale. Strategie e misure di preparazione a una pandemia influenzale, 5a edizione, gennaio 2018.

⁵⁶ La CFP è incaricata di assistere l'Amministrazione federale nella preparazione alle pandemie causate da virus influenzali o da altri virus respiratori. I membri della CFP (fino a 15 persone) sono esperti nei campi dell'epidemiologia, delle scienze naturali, della medicina, della comunicazione e di altre discipline; vi sono inoltre rappresentanti permanenti di altre autorità.

⁵⁷ Nella pratica, i responsabili del progetto «Piano per pandemia» sono il capo della sezione Gestione delle crisi e collaborazione internazionale dell'UFSP e la presidente della CFP. Affiancano il progetto la CFP nonché rappresentanti di diversi organi federali. Numerosi consulenti partecipano alla preparazione del piano, tra cui medici e farmacisti cantonali, diversi uffici e unità federali e vari attori del settore sanitario e dei Cantoni (per informazioni dettagliate, cfr. Piano per pandemia influenzale 2018, Colophon, pag. 128).

Il piano per pandemia stabilisce i compiti della Confederazione e dei Cantoni nella gestione di un evento di questo tipo. Riprende diversi principi stabiliti a livello di legge, in particolare il fatto che i Cantoni rimangono in tutte le situazioni responsabili dell'esecuzione dei provvedimenti. Il numero 3.2 («Condotta, coordinamento e controllo») precisa il ruolo dell'UFSP e di altri organi come lo SMFP, il Servizio sanitario coordinato (SSC) ma anche l'OrC LEp, la CDS e i Cantoni. Indica in particolare che i medici cantonali sono incaricati di coordinare le misure sanitarie per la lotta contro una pandemia, in collaborazione con l'UFSP⁵⁸. Il piano per pandemia menziona anche che la CDS funge da «piattaforma su cui possono essere concertate questioni di principio con la Confederazione e altri attori a livello nazionale». Il piano constata che «non esistono processi chiaramente definiti per la collaborazione intercantonale oppure sono tuttora in fase di sviluppo» e che «in casi particolari e straordinari, vi è quindi la necessità di creare le premesse per una collaborazione intercantonale tramite un più intenso lavoro di coordinamento a livello federale e adeguati servizi predisposti dalla Confederazione».

Per quanto riguarda l'OrC LEp, il Piano per pandemia fornisce le seguenti precisazioni: «L'OrC LEp serve in primo luogo a favorire la concertazione per la preparazione delle decisioni. Esso non ha nessuna competenza politica a livello decisionale o esecutivo. Quest'ultima rimane agli organi competenti di Confederazione e Cantoni. L'OrC LEp non è un organo di crisi né uno stato maggiore. In situazioni particolari che richiedono il ricorso allo [SMFP] [...], l'OrC LEp collabora nella gestione della situazione di crisi, nel quadro delle proprie mansioni»

La seguente tabella, tratta dal piano per pandemia, fornisce una panoramica delle principali mansioni (M) e competenze (C) degli organi della Confederazione e dei Cantoni nell'ambito della lotta contro una pandemia influenzale.

⁵⁸ Nell'ambito della consultazione relativa al presente rapporto, la CDS, l'AMCS e l'APC hanno precisato che al riguardo occorre notare che i medici cantonali non assumono compiti di coordinamento globale, ma sono incaricati di questo compito *nel loro Cantone*, secondo il Piano per pandemia.

Mansioni e competenze in materia di lotta contro la pandemia

	situazione normale	situazione particolare	situazione straordinaria
Consiglio federale	M: definizione di obiettivi e strategie per la prevenzione e il superamento di una pandemia C: emanazione di ordinanze, disposizione di provvedimenti verso singole persone e la popolazione		
Cancelleria federale		M: coordinamento dell'informazione a livello nazionale (CF-dipartimenti-cancellerie dello Stato) C: responsabilità per la comunicazione, osservanza del principio «One Voice»	
Stato maggiore federale	M: allestimento di scenari, coordinamento della pianificazione preventiva. Coordinamento della formazione e controllo della disponibilità	M: valutazione della situazione generale, proposte di misure al CF coordinamento di risorse e misure a livello internazionale/nazionale/ con gli organi direttivi cantonali C: incarichi ai laboratori e ai servizi specialistici della Confederazione e del Politecnico federale come pure a elementi d'intervento civili e militari	
UFSP Direzione: DOeG	M: preparazione alla pandemia su scala nazionale, individuazione precoce, campagne C: direttive/raccomandazioni atte a garantire un adeguato livello di preparazione	M: analisi della situazione, elaborazione di strategie e misure C: unità principale competente. Direttive ai Cantoni, incarichi a unità di sostegno (commissionsi, CrC LEP), direzione tecnica KOM, gestione della pandemia nel settore della sanità pubblica	
CFP	M: revisione del piano pandemico C: perizie e consulenza, aggiornamento del piano pandemico	M: valutazione del rischio C: perizie e consulenza	
CFV	M: elaborazione della politica di vaccinazione nazionale C: perizie, consulenza, raccomandazioni sulla vaccinazione		
CrC LEP Direzione: UFSP	M: provvede al necessario coordinamento degli accordi verticali dell'UFSP con i Cantoni. Supporta la cooperazione Confederazione-Cantoni, garantisce uniformità nell'applicazione della legge, sostiene il ruolo direttivo della Confederazione C: perizie e consulenza		
UFAE	M: garantisce l'approvvigionamento del Paese di beni d'importanza vitale C: emanazione di ordinanze, attuazione della LAP	M: valutazione dello stato degli approvvigionamenti, valutazione di adeguate misure di gestione C: applicazione del diritto, svincolo di scorte obbligatorie e ulteriori misure per il controllo della domanda e dell'offerta	
SSC Direzione: delegato del CF per il SSC	M: pianificazione per la prevenzione e per gli interventi, gestione delle risorse C: direttive e raccomandazioni per uno stato di preparazione Confederazione-Cantoni basato su scenari specifici	M: messa in atto delle misure deliberate a livello federale, valutazione della situazione dei servizi sanitari, gestione/monitoraggio delle risorse SSI, individuazione dei contatti C: decisione del CF con deleghe attuative straordinarie, mobilitazione dell'OCSAN, esecuzione coordinata degli interventi nel settore dei servizi sanitari	
ZIVI L'Organo d'esecuzione del servizio civile	M: Contributo in risorse umane per l'assistenza e le cure C: Chiamata di civili		
Cantoni MC, ODC, team di progetto	M: preparazione alla pandemia	M: attuazione e coordinamento delle misure di risposta alla pandemia nei Cantoni	
	C: applicazione delle strategie nazionali con responsabilità di direzione esecutiva		
CDS	M: organo politico per il coordinamento delle direttrici e dei direttori cantonali della sanità. Promozione della cooperazione intercantonale. C: a seconda dell'impiego in seno allo Stato maggiore federale		

Piano per pandemia 2018: estratto dell'illustrazione I.3.1, pag. 19

Ordinanze COVID-19, legge COVID-19, direttive dell'UFSP

Durante la pandemia di COVID-19 le basi legali relative alla gestione delle epidemie sono state completate con diverse ordinanze emanate dal Consiglio federale che hanno influito sui compiti della Confederazione e dei Cantoni in materia di lotta contro la pan-

demia e che sono state modificate a più riprese. Possiamo citare in particolare le ordinanze 1, 2 e 3 sui provvedimenti per combattere il coronavirus⁵⁹ e l'ordinanza COVID-19 situazione particolare⁶⁰ che poggiavano sugli articolo 6 e 7 della LEp.

Il 25 settembre 2020 le Camere federali hanno adottato la legge COVID-19⁶¹. Lo scopo di questa legge federale urgente⁶² di durata limitata era sancire a livello di legge una parte delle ordinanze emanate dal Consiglio federale nella primavera 2020 in virtù del diritto di necessità. Modificata più volte da allora e sottoposta a tre referendum, la legge ha avuto un impatto sui compiti della Confederazione e dei Cantoni in diversi settori, in particolare per quanto riguarda la notifica delle scorte di materiale medico (art. 3 cpv. 1), le riserve di capacità del sistema sanitario (art. 3 cpv. 4bis), il tracciamento dei contatti e il monitoraggio della pandemia (art. 3 cpv. 7 e art. 3b), i provvedimenti nel settore degli eventi (art. 11a) e diverse misure di sostegno economico (settore culturale, casi di rigore per imprese, istituzioni per la custodia di bambini complementare alla famiglia). A partire dall'autunno 2020, in particolare l'ordinanza 3 poggiava sulle disposizioni della legge COVID-19; lo stesso dicasi per esempio per l'ordinanza COVID-19 eventi pubblici⁶³ oppure l'ordinanza sui certificati COVID-19⁶⁴ emanate nel 2021.

Durante la pandemia, facendo uso della sua competenza in materia, l'UFSP ha inoltre più volte emanato direttive o istruzioni per i Cantoni, per esempio sulla rilevazione dei dati relativi ai test⁶⁵ e alle vaccinazioni⁶⁶ oppure sull'accesso ai certificati COVID-19⁶⁷.

⁵⁹ Ordinanza del 28 feb. 2020 sui provvedimenti per combattere il coronavirus (COVID 19) (RS **818.101.24**), sostituita dall'ordinanza 2 del 13 mar. 2020 sui provvedimenti per combattere il coronavirus (COVID-19) (Ordinanza 2 COVID-19; RS **818.101.24**), a sua volta sostituita dall'ordinanza 3 del 19 giu. 2020 sui provvedimenti per combattere il coronavirus (Ordinanza 3 COVID-19; RS **818.101.24**, attualmente in vigore).

⁶⁰ Ordinanza del 19 giu. 2020 sui provvedimenti per combattere l'epidemia di COVID-19 nella situazione particolare (Ordinanza COVID-19 situazione particolare; RS **818.101.26**), in seguito sostituita dalle versioni del 23 giu. 2021 e del 16 feb. 2022, e infine abrogata il 1° aprile 2022.

⁶¹ Legge federale del 25 set. 2020 sulle basi legali delle ordinanze del Consiglio federale volte a far fronte all'epidemia di COVID-19 (Legge COVID-19; RS **818.102**)

⁶² Ai sensi dell'art. 165 cpv. 1 Cost.

⁶³ Ordinanza del 26 mag. 2021 sui provvedimenti concernenti eventi pubblici di importanza sovracantonale in relazione all'epidemia di COVID-19 (Ordinanza COVID-19 eventi pubblici; RS **818.101.28**).

⁶⁴ Ordinanza del 4 giu. 2021 concernente i certificati attestanti l'avvenuta vaccinazione anti-COVID-19, la guarigione dalla COVID-19 o il risultato di un test COVID-19 (Ordinanza sui certificati COVID-19; RS **818.102.2**).

⁶⁵ Direttiva dell'UFSP ai Cantoni del 31 marzo 2022 Rilevazione dei dati relativi ai test mirati e ripetuti.

⁶⁶ Directive de l'OFSP du 21.10.2021 à l'attention des cantons concernant le relevé et la transmission des données de monitoring sur les vaccinations contre le COVID-19 par les cantons à l'OFSP (disponibile soltanto in ted. e franc.).

⁶⁷ Istruzioni dell'UFSP per i Cantoni del 15 ottobre 2021 Accesso ai certificati COVID emessi in Svizzera per le persone vaccinate o guarite all'estero.

5 Valutazioni della collaborazione tra la Confederazione e i Cantoni durante la pandemia di COVID-19

Nella sua analisi la CdG-S ha incluso i risultati di diverse valutazioni pubblicate a partire dal 2020 sulla questione della collaborazione tra la Confederazione e i Cantoni durante la pandemia. Le principali valutazioni sono riportate qui di seguito.

- Su mandato del Consiglio federale la CaF ha elaborato due *rapporti concernenti la valutazione della gestione di crisi dell'Amministrazione federale*. Il primo, pubblicato nel dicembre 2020, riguardava la prima fase della crisi (febbraio–agosto 2020)⁶⁸ e conteneva un capitolo dedicato alla «collaborazione fra Confederazione e Cantoni» (n. 2.4). In esso venivano formulate al riguardo quattro massime e una raccomandazione rivolte al Consiglio federale, il quale le ha adottate e ha incaricato la CaF e il Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP) di attuarle. Il secondo rapporto (giugno 2022) riguardava invece la seconda fase della crisi (agosto 2020 – ottobre 2021)⁶⁹ e conteneva in particolare un capitolo sulla «collaborazione nel sistema federale svizzero» (n. 2.2) unitamente a una raccomandazione rivolta al Consiglio federale.
- La CdC ha pubblicato due *rapporti di valutazione sulla gestione della crisi dal punto di vista dei Cantoni*: innanzitutto nel dicembre 2020 ha pubblicato un rapporto intermedio sulla gestione della crisi durante la prima ondata dal punto di vista dei Cantoni⁷⁰ in cui erano contenute diverse constatazioni sulla collaborazione con le autorità federali e sul federalismo, quindi ha pubblicato un rapporto finale nell'aprile 2022⁷¹, in cui formulava 15 raccomandazioni rivolte alle autorità federali e ai Cantoni. Nell'ottobre 2022 il Consiglio federale ha preso posizione sulle raccomandazioni della CdC.
- Nella primavera del 2020 l'UFSP ha incaricato due agenzie di valutazione esterna nonché diverse università e specialisti di effettuare una *valutazione globale della pianificazione della lotta contro la pandemia come pure l'adeguatezza e l'efficacia delle misure sanitarie relative al COVID-19*. La valutazione, riguardante il periodo fino all'estate 2021, è sfociata in un rapporto pubblicato a fine aprile

⁶⁸ CaF: Rapporto concernente la valutazione della gestione della crisi pandemica di COVID-19, dell'11 dicembre 2020 (Prima fase / febbraio-agosto 2020) (di seguito: rapporto della CaF dell'11 dicembre 2020).

⁶⁹ CaF: Rapporto concernente la valutazione della gestione di crisi dell'Amministrazione federale durante la pandemia di COVID-19, del 22 giugno 2022 (Seconda fase / agosto 2020 – ottobre 2021) (di seguito: rapporto della CaF del 22 giugno 2022).

⁷⁰ CdC: COVID-19: gestion de la crise durant la première vague, le point de vue des cantons, rapporto intermedio della CdC del 18 dicembre 2020 (disponibile soltanto in ted. e franc.) (di seguito: rapporto della CdC del 18 dicembre 2020).

⁷¹ CdC: Collaboration Confédération-cantons durant l'épidémie de COVID-19: conclusions et recommandations, rapporto finale della CdC del 29 aprile 2022 (disponibile soltanto in ted. e franc.) (di seguito: rapporto della CdC del 29 aprile 2022).

2022⁷². Il rapporto comprendeva diverse considerazioni relative alla collaborazione tra la Confederazione e i Cantoni e formulava cinque raccomandazioni all'Ufficio.

- Nell'estate 2019, l'UFSP ha commissionato a un'agenzia di valutazione esterna un'*analisi dell'attuazione della LEp* in undici settori. Il rapporto corrispondente è stato pubblicato nell'agosto 2020⁷³; è stato di conseguenza possibile tenere parzialmente conto della prima ondata della pandemia di COVID-19 nelle conclusioni della valutazione, anche se quest'ultima non costituiva un'analisi specifica di questo evento. Numerose delle 32 raccomandazioni contenute nel rapporto riguardavano la ripartizione dei compiti o la collaborazione tra la Confederazione e i Cantoni.

Gli elementi pertinenti tratti da questi lavori sono ripresi in modo dettagliato nei n. 6 e 7, dove è riportata un'analisi delle diverse fasi della pandemia.

⁷² Balthasar, Andreas; Essig, Stefan; von Stokar, Thomas; Vettori, Anna; von Dach, Andrea; Trageser, Judith; Trein, Philipp; Rubinelli, Sara; Zenger, Christoph; Perrotta, Maria; Weiss, Günter (2022): Evaluation der Krisenbewältigung Covid-19 bis Sommer 2021. Rapporto finale all'attenzione dell'Ufficio federale della sanità pubblica, Servizio Evaluation und Forschung (E+F), Lucerna, Zurigo, Berna (disponibile soltanto in ted., riassunto in franc.) (di seguito: rapporto Interface e Infrac del febbraio 2022).

⁷³ David Wüest-Rudin, Peter Müller, Katrin Haldemann (2020). Situationsanalyse Epidemienengesetz. Bericht im Auftrag des Bundesamtes für Gesundheit. Berna: bolz+partner consulting ag (disponibile soltanto in ted., riassunto in franc.) (di seguito: rapporto Bolz+Partner dell'agosto 2020).

6 Presentazione dei fatti

Il presente capitolo contiene una panoramica delle principali strutture di collaborazione fra la Confederazione e i Cantoni durante la pandemia (n. 6.1). In seguito esamina nel dettaglio come tale collaborazione sia stata effettivamente attuata durante le tre fasi della pandemia (n. 6.2).

6.1 Struttura della collaborazione fra Confederazione e Cantoni durante la pandemia di COVID-19⁷⁴

Contatti a livello del Consiglio federale

Durante la pandemia si sono svolti diversi incontri fra una delegazione del Consiglio federale e i rappresentanti dei Cantoni⁷⁵. Il 23 marzo 2020, una delegazione del Consiglio federale, ad esempio, ha incontrato a Berna tutti i presidenti dei Governi cantonali.

La presidente della Confederazione in carica nel 2020 ha indicato alle CdG che si era adoperata per rimanere in stretto contatto con i Governi cantonali durante le prime settimane della pandemia, in particolare con il Cantone Ticino, al fine di trovare soluzioni che tenessero conto delle diverse situazioni epidemiologiche nelle varie regioni del Paese⁷⁶. Inoltre, nel dicembre 2020 la presidente della Confederazione in carica e il capo del DFI hanno incontrato una serie di rappresentanti di svariati Cantoni in cui l'evoluzione epidemiologica destava particolare preoccupazione.

Peraltro, a diverse riprese, una delegazione del Consiglio federale ha incontrato rappresentanti dei Cantoni durante dei vertici su questioni specifiche. Per quanto riguarda il settore sanitario, occorre in particolare menzionare un vertice sulla vaccinazione organizzato nel marzo 2021.

Contatti a livello del capo del DFI e della segreteria generale del DFI

Oltre ai contatti avuti a livello del Consiglio federale, durante la pandemia ogni capodipartimento ha intrattenuto, nel proprio ambito di competenze, scambi con i Governi cantonali o le competenti conferenze intercantionali⁷⁷. La CdG-S si è concentrata sui

⁷⁴ Per il presente capitolo la CdG-S si basa in particolare su una tavola sinottica fornita dal DFI (cfr. allegato 3).

⁷⁵ Stando alle informazioni della CdG-S non si è svolto alcun incontro fra il Consiglio federale in corpore e i rappresentanti dei Cantoni. Nel rapporto del dicembre 2020, la CdC riferisce che il Consiglio federale ha riunito i presidenti dei Governi e delle Conferenze intercantionali prima di annunciare decisioni importanti (Rapporto della CdC del 18 dicembre 2020, n. 3.2).

⁷⁶ Audizioni del 21 aprile 2020 (CdG-N) e del 29 aprile 2020 (CdG-S).

⁷⁷ P. es. il capo del DEFR ha indicato alla CdG-S, nell'aprile 2020, di essere in contatto con la Conferenza dei direttori cantonali dell'economia pubblica (CDEP), ma anche con i rappresentanti della Conferenza dei direttori cantonali della pubblica educazione (CDPE) o della CDS.

contatti del capo del DFI. Dalle informazioni fornite dal DFI risulta che questi contatti si sono svolti a più livelli:

- *Contatti con la presidenza della CDS*: il capo del DFI ha avuto un primo incontro con l'allora presidente della CDS Hanselmann il 24 febbraio 2020, cui sono seguite regolari occasioni di scambio. Questi contatti intensi sono proseguiti con il nuovo presidente della CDS Engelberger a partire dal 1° giugno 2020.
- *Contatti con la CDS*: già prima della pandemia si tenevano scambi istituzionali fra il DFI e la CDS nell'ambito del Dialogo «Politica nazionale della sanità» (PNS). Durante la pandemia si sono svolti diversi incontri con il Dialogo PNS⁷⁸ e con il comitato strategico Dialogo PNS⁷⁹. A partire da agosto 2020 il capo del DFI e la CDS si sono incontrati a scadenza mensile. Fra agosto 2020 e marzo 2021 la CDS ha svolto un ruolo centrale nel coordinare le consultazioni sulle misure federali di lotta contro la pandemia. I contatti fra il DFI e la CDS sono stati definiti nel dettaglio nell'ambito di un documento strategico comune adottato nell'ottobre 2020⁸⁰. La segreteria generale del DFI (SG-DFI) e la segreteria generale della CDS hanno anch'esse intrattenuto numerosi scambi. Dall'estate 2020 il segretario generale del DFI ha diretto le riunioni settimanali del comitato direttivo COVID-19, alle quali prendeva parte, oltre ai segretari generali degli altri sei dipartimenti, il segretario generale della CDS. Secondo il DFI quest'organo è servito in particolare a discutere in modo tempestivo gli oggetti del Consiglio federale e a riconoscere precocemente il bisogno di coordinamento prima delle decisioni da prendere.
- *Contatti con le presidenze o rappresentanti di altre conferenze intercantionali*: il capo del DFI ha incontrato i presidenti di diverse altre conferenze intercantionali, fra cui la Conferenza dei direttori cantonali dell'economia pubblica (CDEP), la Conferenza delle direttrici e dei direttori della pubblica educazione (CDPE) e la CdC, nonché i membri di comitato di alcune di queste conferenze⁸¹.
- *Visite nei Cantoni*: il capo del DFI ha effettuato, fra marzo 2020 e giugno 2021, 25 visite, accompagnate da scambi con i Governi cantonali. La prima è avvenuta in Ticino il 19 marzo 2020.
- *Contatti bilaterali con alcuni membri dei Governi cantonali*: il DFI ha riferito di numerosi contatti telefonici ad hoc fra il capodipartimento e i membri dei Governi cantonali⁸². Vi sono inoltre stati degli scambi fra la SG-DFI⁸³ e i rappresentanti dei Cantoni. Secondo quanto indicato dal DFI il capodipartimento ha dato istruzione affinché, per quanto possibile, alle prese di contatto da parte dei membri dei

⁷⁸ In presenza dell'intera CDS.

⁷⁹ In presenza del comitato della CDS.

⁸⁰ CDS e DFI: Lotta alla COVID-19: basi strategiche della CDS e del DFI-UFSP. Principi, provvedimenti, collaborazione, documento comune del 22 ottobre 2020 (disponibile soltanto in ted. e franc.).

⁸¹ Il Dipartimento ha menzionato ad esempio una riunione organizzata il 16 marzo 2020 fra i rappresentanti di una decina di conferenze intercantionali.

⁸² Il DFI ha citato ad esempio che in un giorno il capodipartimento ha avuto più di dieci colloqui telefonici con il presidente di uno stesso Governo cantonale.

⁸³ In particolare il segretario generale e il collaboratore personale del capodipartimento.

Governi cantonali venisse data una risposta il giorno stesso e fosse loro dato un accesso privilegiato allo Stato maggiore del capodipartimento.

- *Partecipazione del DFI agli stati maggiori di crisi*: il DFI era rappresentato dal segretario generale o da altri collaboratori della SG-DFI in seno allo SMFP e allo Stato maggiore di crisi del Consiglio federale incaricato di gestire la crisi del coronavirus (SMCC), cui partecipavano anche i rappresentanti dei Cantoni.

Contatti a livello dell'UFSP

Dal 23 gennaio 2020 alle già esistenti conferenze telefoniche tra l'UFSP e i medici cantonali sono state aggiunte conferenze telefoniche supplementari riguardanti la COVID-19. Questa piattaforma di scambio è stata mantenuta durante tutta la durata della pandemia⁸⁴.

Lo stesso giorno è stata fondata anche la task force COVID-19 dell'UFSP, l'organo preposto alla funzione di stato maggiore di crisi dell'Ufficio che ha svolto un ruolo centrale nella gestione di crisi della Confederazione⁸⁵. Da subito la task force si è riunita due volte a settimana per poi passare a tre incontri settimanali. I Cantoni non erano rappresentati durante queste sedute; l'UFSP afferma tuttavia che i gruppi di lavoro della task force hanno avuto una serie di contatti con le autorità cantonali o la CDS in funzione delle tematiche trattate⁸⁶. Dai verbali risulta che erano state affrontate diverse questioni che interessavano direttamente o indirettamente i Cantoni.

Quando si è tornati alla situazione particolare nel giugno 2020, l'organizzazione di crisi federale è stata modificata: a partire da agosto 2020 la task force COVID-19 dell'UFSP è stata posta sotto la condotta di un comitato direttivo, presieduto dal direttore dell'UFSP, che è stato incaricato di assicurare il coordinamento, fra l'altro con le conferenze cantonali. La CDS era rappresentata durante gli incontri del comitato. La task force COVID-19 dell'UFSP aveva l'obiettivo di assicurare la cooperazione operativa fra Confederazione e Cantoni in merito alla valutazione della situazione, all'attuazione dei provvedimenti e al controllo della loro esecuzione, nonché di contribuire al coordinamento dei provvedimenti fra i Cantoni.

⁸⁴ Nell'ambito della consultazione relativa al presente rapporto, la CDS, l'AMCS e l'APC hanno precisato che la struttura esistente delle conferenze telefoniche regolari tra l'UFSP e i medici cantonali che si svolgevano ogni mese oppure ogni due mesi dalla pandemia d'influenza del 2009 è stata estesa a due conferenze telefoniche settimanali dedicate alla COVID-19 durante la fase acuta della pandemia. Durante la seconda fase, l'incontro si è svolto sotto forma di videoconferenze settimanali. Verso la fine della terza fase, il ritmo è diventato bisettimanale. .

⁸⁵ Per quanto concerne l'organizzazione e il funzionamento della task force COVID-19 dell'UFSP, cfr. Organizzazione di crisi della Confederazione per la gestione della pandemia di COVID-19 (da gennaio a giugno 2020), rapporto delle CdG del 27 maggio 2022, n. 6 (FF 2022 1801 pag. 19).

⁸⁶ P. es. gruppi di lavoro «Provvedimenti» e «Approvvigionamento di medicinali».

I rappresentanti dell'UFSP hanno riferito di diversi altri contatti con i Cantoni, fra cui i contatti diretti fra la direzione dell'Ufficio e taluni membri dei Governi cantonali, gli scambi regolari dell'Ufficio con la CDS⁸⁷, le consultazioni condotte presso i Cantoni in merito ai progetti di ordinanze e alle decisioni del Consiglio federale, diversi contatti con i medici e farmacisti cantonali, nonché diverse riunioni e gruppi di lavoro ad hoc (p. es. per la realizzazione della campagna vaccinale).

SMFP

Prima di essere ufficialmente istituita il 2 marzo 2020, la Conferenza dei direttori dello SMFP si è riunita per tre sedute informative fra il 24 gennaio e il 24 febbraio 2020 sotto la direzione dell'UFSP. Oltre ai rappresentanti cantonali permanenti previsti nella pertinente ordinanza (cfr. n. 4), era stata coinvolta anche la Conferenza dei comandanti delle polizie cantonali svizzere (CCPCS). Successivamente sono stati invitati gli stati maggiori di condotta dei 26 Cantoni.

Lo SMFP non aveva competenze decisionali proprie né si è mai avvalso della sua facoltà di sottoporre proposte al Consiglio federale⁸⁸. Il suo ruolo è consistito essenzialmente nel coordinare e favorire lo scambio di informazioni durante la crisi; le questioni affrontate concernevano in generale gli aspetti operativi delle unità federali. Sono tuttavia stati trattati anche elementi specifici relativi alle situazioni cantonali.

Dopo il ritorno alla situazione particolare nell'estate 2020 lo SMFP ha continuato ad avere soprattutto una funzione di coordinamento.

SMCC

Lo SMCC è stato istituito dal Consiglio federale in quanto stato maggiore di crisi *ad hoc* alla fine di marzo 2020, quando è stata dichiarata la situazione straordinaria. Posto sotto la guida dell'ex segretario generale del DFI, riuniva un rappresentante di ogni dipartimento e della CaF. I Cantoni vi erano rappresentati dal segretario generale della CdC. Lo SMCC si è riunito una volta a settimana sino a metà giugno 2020⁸⁹. Conformemente alle istruzioni del Consiglio federale per la gestione delle crisi nell'Amministrazione federale⁹⁰, il suo compito era di monitorare e valutare la situazione per

⁸⁷ A questo proposito l'ex direttore dell'UFSP ha indicato nell'agosto 2020 che aveva ogni settimana una conferenza telefonica con il segretario generale della CDS e che partecipava in qualità di ospite alle riunioni mensili della CDS.

⁸⁸ Per quanto concerne l'organizzazione e il funzionamento dello SMFP, cfr. Organizzazione di crisi della Confederazione per la gestione della pandemia di COVID-19 (da gennaio a giugno 2020), rapporto delle CdG del 27 maggio 2022, n. 6 (FF 2022 1801 pag. 64).

⁸⁹ Nel quadro della consultazione concernente il progetto di rapporto, il DFI ha affermato che all'inizio lo SMCC si riuniva fino a tre volte alla settimana, cosicché il coinvolgimento dei Cantoni per il tramite del segretario generale della CdC avveniva precocemente ed era completo.

⁹⁰ Istruzioni del Consiglio federale del 21 giugno 2019 concernenti la gestione delle crisi nell'Amministrazione federale, n. 4.2.1.

conto del Consiglio federale, di coordinare e condurre la gestione delle crisi e di coordinare le sue attività con gli altri stati maggiori di crisi in funzione. In definitiva questo organo si è tuttavia limitato a un ruolo di scambio di informazioni. Le discussioni all'interno dello SMCC hanno interessato solo marginalmente questioni direttamente legate ai Cantoni. Il suo valore aggiunto è stato di consentire l'integrazione delle ricerche scientifiche ed economiche come pure della società civile nell'organizzazione di crisi federale⁹¹.

Organo di coordinamento LEp (OrC LEp)

Questo organo, previsto nell'articolo 54 LEp e incaricato di assicurare il coordinamento fra i Cantoni e la Confederazione nel settore della lotta contro le malattie trasmissibili, si compone di una quindicina di rappresentanti della Confederazione e dei Cantoni (cfr. n. 4). Secondo le indicazioni dell'UFSP, l'OrC LEp si riuniva da due a quattro volte all'anno prima della pandemia e ha continuato a riunirsi a scadenze analoghe tra il 2020 e il 2022. In relazione alla crisi di COVID-19 non ha assunto funzioni di stato maggiore o di organo di attuazione, ma ha svolto unicamente un ruolo puntuale di coordinamento.

6.2 Attuazione della collaborazione tra Confederazione e Cantoni durante la pandemia di COVID-19

Qui di seguito la CdG-S presenta il modo in cui si è di fatto svolta la collaborazione tra Confederazione e Cantoni durante le tre fasi della pandemia⁹². I passaggi evidenziati in grigio nei riquadri presentano, per le diverse fasi della pandemia, i principali provvedimenti regolamentari della Confederazione che hanno avuto un impatto sulla ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni.

Secondo la CdG-S, questa cronologia dettagliata si giustifica per diversi aspetti. Per la Commissione è importante tenere conto, nella sua analisi della collaborazione tra Confederazione e Cantoni, della complessità della crisi di COVID-19 e del contesto delle diverse fasi della pandemia. Va detto che nessuna delle valutazioni pubblicate finora ha presentato una cronologia completa dei fatti riguardo alla collaborazione tra la Confederazione e i Cantoni tra l'inizio del 2020 e la fine del 2022. In virtù dei loro diritti d'informazione estesi, le CdG sono l'unico organo in grado di stabilire una simile cronologia globale.

⁹¹ Per quanto concerne l'organizzazione e il funzionamento dello SMCC, cfr. Organizzazione di crisi della Confederazione per la gestione della pandemia di COVID-19 (da gennaio a giugno 2020), rapporto delle CdG del 27 maggio 2022, n. 6 (FF 2022 1801 pag. 79).

⁹² Questa descrizione si basa sulle audizioni condotte dalle CdG, sui verbali dei principali organi di crisi (per il periodo da fine gennaio a inizio luglio 2020), sui principali documenti interlocutori e note d'informazione indirizzati al Consiglio federale (non pubblicati), sulle le decisioni più importanti del Consiglio federale e su diversi rapporti e documenti pubblici.

6.2.1 Prima fase della pandemia (gennaio – giugno 2020)

Gennaio – fine febbraio 2020: provvedimenti chiave della Confederazione

Fino al 28 febbraio 2020 il Consiglio federale non prende alcuna decisione specifica per quanto riguarda la ripartizione dei compiti tra Cantoni e Confederazione.

Il 23 gennaio 2020 l'UFSP istituisce una conferenza telefonica con i medici cantonali sul nuovo coronavirus, che si svolgerà per tutta la durata della pandemia⁹³. Lo stesso giorno si tiene la prima riunione della task force COVID-19 dell'UFSP, che non comprende i rappresentanti dei Cantoni.

Nelle sue prime note d'informazione indirizzate al Consiglio federale in materia di COVID-19⁹⁴ il DFI fornisce ragguagli sulla situazione sanitaria nei Cantoni. Gli scambi tra le autorità federali e cantonali si concentrano inizialmente sull'attuazione di un processo di tracciamento e gestione dei casi sospetti⁹⁵ nonché sullo svolgimento di diverse grandi manifestazioni previste nelle settimane successive⁹⁶. L'UFSP invia ai Cantoni, agli ospedali e ai medici diverse raccomandazioni e documenti modello.

A partire da febbraio 2020 la Confederazione si avvale della sua competenza in materia di informazione e raccomandazione prevista dalla LEp dando vita a una campagna nazionale di sensibilizzazione sulle misure igieniche⁹⁷.

Le discussioni con i Cantoni si intensificano nettamente intorno al 24 e 25 febbraio 2020, in seguito al deterioramento della situazione in Italia. Il 24 febbraio il capo del DFI ha un primo colloquio con l'allora presidente della CDS. Il giorno successivo un primo caso è confermato in Ticino.

Il 28 febbraio 2020 è convocata una seduta straordinaria del Consiglio federale sulla base delle segnalazioni dell'OMS e degli sviluppi della situazione in Italia. Secondo l'ex segretario generale del DFI, nel giro di poche ore il Consiglio federale si rende conto della necessità di adottare rapidamente provvedimenti a livello nazionale per quanto riguarda le grandi manifestazioni, rispondendo in tal modo alle incertezze espresse da diversi Cantoni⁹⁸. Dalle informazioni in possesso della CdG-S emerge

⁹³ Tale conferenza telefonica si svolge a cadenza bisettimanale.

⁹⁴ Note d'informazione del DFI al Consiglio federale del 28 gennaio 2020, dell'11 febbraio 2020 e del 18 febbraio 2020.

⁹⁵ Il Centro nazionale di riferimento per le infezioni virali emergenti (CRIVE) degli Ospedali universitari di Ginevra svolge un ruolo importante a questo riguardo.

⁹⁶ Tra cui il salone mondiale dell'orologeria e della gioielleria Baselworld, il salone dell'automobile di Ginevra e il vertice ministeriale mondiale sulla sicurezza dei pazienti a Montreux.

⁹⁷ Cfr. in particolare: Nuovo coronavirus: «Così ci proteggiamo», l'UFSP lancia la campagna di informazione per la popolazione, comunicato stampa dell'UFSP del 27 febbraio 2020.

⁹⁸ Audizione del 29 aprile 2020 (CdG-S). In vista della seduta del 28 febbraio 2020 l'UFSP redige un elenco delle manifestazioni potenzialmente interessate sulla base delle informazioni fornite dai Cantoni.

che prima di questa decisione il DFI e l'UFSP hanno svolto una consultazione informale dei Cantoni e che in questa sede diversi Cantoni hanno auspicato una regolamentazione nazionale⁹⁹. Il capo del DFI ha sottolineato di fronte alla Commissione che il Consiglio federale aveva dovuto reagire a brevissimo termine. Ha indicato di non aver sentito alcuna reazione negativa dei Cantoni a questa decisione; a suo avviso erano piuttosto riconoscenti di non essere loro a dover ordinare un divieto¹⁰⁰.

Fine febbraio – metà marzo 2020: provvedimenti chiave della Confederazione

Il 28 febbraio 2020 il Consiglio federale dichiara la situazione particolare ai sensi dell'articolo 6 LEp¹⁰¹. Su questa base, può ordinare provvedimenti nei confronti di singole persone o della popolazione. Adotta l'ordinanza COVID-19¹⁰², che vieta le manifestazioni con più di 1000 persone. L'ordinanza specifica che i Cantoni sono responsabili dell'esecuzione e dei controlli dell'esecuzione (art. 3 e 4).

Il 13 marzo 2020 il Consiglio federale adotta l'ordinanza 2 COVID-19 e decide una serie di misure supplementari di lotta contro la pandemia che si ripercuotono sui Cantoni¹⁰³. Questi ultimi sono autorizzati a concedere deroghe ai divieti in determinati casi (art. 7). Viene precisata la responsabilità dei Cantoni per l'esecuzione e i controlli (art. 8 e 9). L'ordinanza prevede inoltre l'obbligo per i Cantoni di comunicare regolarmente diversi dati (art. 10)¹⁰⁴.

Il 2 marzo 2020 è ufficialmente costituito lo SMCC, sotto la guida dell'UFSP, di cui fanno parte diversi rappresentanti dei Cantoni¹⁰⁵.

In seguito alla decisione del 28 febbraio 2020 l'UFSP, in collaborazione con i Cantoni, elabora criteri di applicazione uniformi per le manifestazioni con meno di 1000 persone, al fine di gestire una situazione molto eterogenea. Tali criteri sono adottati il 4 marzo durante una riunione con la CDS¹⁰⁶. Il giorno successivo viene annunciato il primo decesso, nel Cantone di Vaud¹⁰⁷.

⁹⁹ Secondo il DFI la CDS ha trasmesso il suo parere sul progetto di ordinanza il 27 feb. 2020. Il Dipartimento ha tuttavia ammesso che il coinvolgimento dei Cantoni non rientrava in una consultazione «formale» ai sensi della pertinente legislazione.

¹⁰⁰ Audizione del 21 aprile 2020 (CdG-N).

¹⁰¹ Coronavirus: il Consiglio federale vieta le grandi manifestazioni, comunicato stampa del Consiglio federale del 28 febbraio 2020.

¹⁰² Ordinanza del 28 feb. 2020 sui provvedimenti per combattere il coronavirus (RS 818.101.24).

¹⁰³ In particolare: divieto delle manifestazioni con più di 100 persone, restrizioni per ristoranti, bar e discoteche, chiusura delle scuole. Cfr. Il Consiglio federale inasprisce i provvedimenti contro il coronavirus a tutela della salute e sostiene i settori colpiti, comunicato stampa del Consiglio federale del 13 marzo 2020.

¹⁰⁴ L'elenco dei dati da comunicare sarà completato nelle settimane successive.

¹⁰⁵ Dalla fine di gennaio 2020 lo SMCC aveva già tenuto tre riunioni informali, cfr. n. 6.1.

¹⁰⁶ Nuovo coronavirus: criteri per l'applicazione del divieto di svolgere manifestazioni, comunicato stampa della CDS del 5 marzo 2020 (disponibile soltanto in ted. e franc.). Secondo la CDS, tale riunione è pure stata dedicata a uno scambio tra il DFI e la CDS a proposito della situazione particolare.

¹⁰⁷ Sempre il 5 marzo il DEFR organizza una tavola rotonda sulla questione delle ripercussioni economiche della crisi, a cui partecipano anche diversi rappresentanti dei Cantoni.

Il 6 marzo 2020 il Consiglio federale decide di mettere a disposizione dei Cantoni che ne hanno bisogno un servizio d'appoggio dell'esercito di 800 reclute, in particolare per sostenere gli ospedali civili¹⁰⁸. Questa decisione fa seguito a una richiesta del Cantone Ticino, sostenuta dalla CDS¹⁰⁹.

Nella prima metà di marzo i Cantoni adottano diverse misure di lotta contro la pandemia nei loro ambiti di competenza (p. es. isolamento, quarantena, tracciamento dei contatti, limitazione delle visite nelle case di cura). I provvedimenti più severi sono adottati dal Cantone Ticino¹¹⁰.

I Cantoni raggiungono rapidamente i limiti della loro capacità di tracciare i contatti. Vengono riscontrate carenze nel sistema per la segnalazione delle malattie trasmissibili e i dati forniti dai Cantoni sono spesso incompleti o di qualità insufficiente. Secondo il DFI mancano anche i dati sul tasso d'occupazione dei letti ospedalieri, motivo per cui il 13 marzo il Consiglio federale aggiunge all'ordinanza COVID-19 una disposizione sull'obbligo di segnalazione. Si decide inoltre abbastanza rapidamente di rinunciare alla segnalazione dei casi negativi e di limitare la segnalazione ai casi confermati e poi ai casi clinici più gravi.

L'11 marzo il Consiglio federale, attraverso la CDS, conduce una breve consultazione dei Cantoni in vista delle misure di lotta contro la pandemia previste per la seduta del 13 marzo 2020. I pareri sono presentati al Consiglio federale in forma non consolidata; i Cantoni comunicano globalmente la loro approvazione. Il 12 marzo il capo del DFI procede a uno scambio a questo proposito con il comitato direttivo della CDS.

La decisione del 13 marzo 2020 di chiudere le scuole è stata elaborata in seguito a varie discussioni con i Cantoni. Il capo del DEFR e il capo del DFI hanno dichiarato alla CdG-S che il Consiglio federale non aveva inizialmente preso in considerazione tale opzione¹¹¹. Tuttavia, il capo del DFI ha spiegato che i Cantoni avevano reagito in modo molto eterogeneo¹¹² e che il Consiglio federale, constatando che anche i Paesi vicini avevano adottato un provvedimento del genere, non aveva avuto altra scelta che assumersi le proprie responsabilità e decidere una chiusura uniforme, per evitare una

¹⁰⁸ Coronavirus: maggiore protezione delle persone più a rischio e valutazione delle ripercussioni economiche, comunicato stampa del Consiglio federale del 6 marzo 2020.

¹⁰⁹ Lettera del Cantone Ticino al Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport (DDPS) del 4 marzo 2020, lettera della CDS al DFI del 5 marzo 2020.

¹¹⁰ In particolare la chiusura di strutture per il tempo libero, il divieto di visite negli ospedali e negli istituti medico-sociali e il divieto di manifestazioni con più di 150 persone. Il 12 marzo le autorità cantonali ticinesi dichiarano lo stato di necessità.

¹¹¹ Audizioni del 21 aprile 2020 (CdG-N), del 29 aprile 2020 (CdG-S), del 28 giugno 2022 (CdG-N) e del 21 ottobre 2022 (CdG-S). Le informazioni in possesso della CdG-S mostrano che un'eventuale chiusura delle scuole era già stata oggetto di discussione tra l'UFSP e la CDPE dal 4 marzo 2020.

¹¹² «In den Kantonen herrschte plötzlich eine grosse Unsicherheit; ein Drittel hat die Schulen geschlossen, ein Drittel war auf dem Weg dazu, ein Drittel sah davon ab. Wo die Kantone davon absahen, haben dann aber die Gemeinden begonnen, die Schulen zu schliessen. Und wo sie es nicht taten, hat die Hälfte der Eltern die Kinder nicht mehr zur Schule geschickt.» (capo del DFI).

«situazione di caos»¹¹³. In un comunicato stampa pubblicato il 13 marzo la CDS accoglie con favore le decisioni del Consiglio federale¹¹⁴.

Di fronte alle divergenze di interpretazione sulle misure di lotta contro la pandemia decise il 13 marzo 2020, l'UFSP interviene presso i Cantoni per precisare alcuni punti (in particolare per quanto riguarda l'apertura delle stazioni sciistiche)¹¹⁵.

Considerato l'aumento dei casi, in occasione della riunione del 16 marzo 2020 il Consiglio federale informa i Cantoni della sua intenzione di dichiarare la situazione straordinaria ai sensi dell'articolo 7 LEp¹¹⁶. Secondo il capo del DFI e il capo del DEF, i Cantoni hanno espresso il loro sostegno a questa decisione, volta a consentire l'adozione di provvedimenti uniformi a livello nazionale¹¹⁷.

Metà marzo–inizio aprile 2020: provvedimenti chiave della Confederazione

Il 16 marzo 2020 il Consiglio federale dichiara la situazione straordinaria ai sensi dell'articolo 7 LEp e decide una serie di misure supplementari di lotta contro la pandemia¹¹⁸. L'ordinanza 2 COVID-19 prevede che i Cantoni «possono obbligare gli ospedali e le cliniche private a mettere a disposizione le loro capacità per accogliere pazienti» e che «le strutture sanitarie [...] devono rinunciare a interventi medici e terapie non urgenti» (art. 10a). Viene mantenuta la possibilità di deroghe cantonali alle misure di lotta contro la pandemia (art. 7). L'ordinanza precisa inoltre che per quanto l'ordinanza «non disponga altrimenti, i Cantoni mantengono le loro competenze» (art. 1a).

Il 20 marzo 2020 le misure di lotta contro la pandemia¹¹⁹ vengono ulteriormente rafforzate.

Il 27 marzo, in seguito all'adozione da parte del Cantone Ticino di un decreto che va oltre i provvedimenti federali¹²⁰, il Consiglio federale decide di adottare con effetto retroattivo una clausola derogatoria che consente ai Cantoni di ordinare provvedimenti supplementari in determinati settori dell'economia, per un periodo limitato e a

¹¹³ Audizioni del 28 giugno 2022 (CdG-N) e del 21 ottobre 2022 (CdG-S).

¹¹⁴ Nuovo coronavirus: le direttrici e i direttori cantonali della sanità aderiscono alla decisione del Consiglio federale, comunicato stampa della CDS del 13 marzo 2020 (disponibile soltanto in ted. e franc.).

¹¹⁵ Provvedimenti contro il coronavirus: il divieto vale anche per le stazioni sciistiche, comunicato stampa dell'UFSP del 14 marzo 2020.

¹¹⁶ Secondo le indicazioni della CDS, su questo tema hanno avuto luogo discussioni in particolare tra il capo del DFI, la presidente della Confederazione del 2020 e la presidenza della CDS.

¹¹⁷ Audizione del 29 aprile 2020 (CdG-S).

¹¹⁸ In particolare: divieto di qualsiasi manifestazione pubblica o privata, chiusura dei negozi non essenziali, dei ristoranti, dei bar e delle strutture ricreative e per il tempo libero, introduzione di controlli alle frontiere. Cfr. Coronavirus: il Consiglio federale proclama la «situazione straordinaria» e inasprisce ulteriormente i provvedimenti, comunicato stampa del Consiglio federale del 16 marzo 2020.

¹¹⁹ In particolare: divieto di assembramenti di oltre cinque persone, provvedimenti di prevenzione nei cantieri e nell'industria. Cfr. Coronavirus: il Consiglio federale vieta gli assembramenti di oltre cinque persone, comunicato stampa del Consiglio federale del 20 marzo 2020.

¹²⁰ Il decreto riguardava in particolare la chiusura di imprese e cantieri.

precise condizioni (art. 7e dell'ordinanza 2 COVID-19)¹²¹. Lo stesso giorno decide di sospendere le disposizioni della legge sul lavoro (LL)¹²² relative alla durata del lavoro e del riposo in determinati reparti ospedalieri (art. 10a cpv. 5 dell'ordinanza 2 COVID-19).

Il 3 aprile 2020 il Consiglio federale decide di conferire alla Confederazione maggiori competenze nell'approvvigionamento di materiale medico importante e di fornire un sostegno federale ai Cantoni attraverso un'attribuzione centralizzata del materiale (art. 4d-4o dell'ordinanza 2 COVID-19)¹²³.

Secondo il capo del DFI, il Consiglio federale avvia i lavori in vista dell'uscita dalla situazione straordinaria il giorno stesso in cui tale situazione è dichiarata¹²⁴. I chiarimenti della CdG-S mostrano che la questione è discussa dall'UFSP e dalla CdC a partire dalla fine di marzo ed è puntualmente sollevata in seno agli organi di crisi federali.

Nei primi giorni di situazione straordinaria lo SMFP si concentra sulle questioni relative all'approvvigionamento di materiale medico e alle prestazioni di sostegno fornite dall'esercito ai Cantoni. Sono pure discussi i problemi legati alla trasmissione dei dati cantonali e la gestione dei pazienti provenienti dall'estero da parte di alcuni Cantoni. Dal canto suo la task force COVID-19 dell'UFSP affronta ripetutamente i problemi inerenti alla segnalazione dei casi da parte dei Cantoni e alla digitalizzazione dei sistemi di notifica.

Alcune misure supplementari di lotta contro la pandemia sono prese in considerazione a livello nazionale, ma alla fine non saranno adottati dal Consiglio federale; tra questi, il divieto di visita negli istituti medico-sociali e negli ospedali¹²⁵.

Il 20 marzo 2020 il Consiglio federale decide di creare uno stato maggiore di crisi *ad hoc*, in cui sono rappresentati anche i Cantoni (SMCC, cfr. n. 6.1). Lo SMCC entra in funzione il 25 marzo. A quel momento il DFI indica che questo organo deve in particolare consentire ai Cantoni, attraverso la CdC, di essere informati sui provvedimenti previsti dalla Confederazione.

Dopo aver innalzato, il 16 marzo, il tetto del servizio d'appoggio dell'esercito a 8000 uomini, il 27 marzo il Consiglio federale decide di mettere a disposizione un contingente della protezione civile a sostegno dei Cantoni.

¹²¹ Coronavirus: in casi eccezionali i Cantoni possono richiedere l'adozione di provvedimenti supplementari per un periodo limitato, comunicato stampa del Consiglio federale del 27 marzo 2020. Concretamente, soltanto il Cantone Ticino farà uso di questa clausola, prorogata a più riprese dal Consiglio federale, fino al 3 maggio 2020.

¹²² Legge federale del 13 mar. 1964 sul lavoro nell'industria, nell'artigianato e nel commercio (Legge sul lavoro, LL; RS **822.11**).

¹²³ Coronavirus: il Consiglio federale disciplina l'approvvigionamento di materiale medico importante, comunicato stampa del Consiglio federale del 3 aprile 2020.

¹²⁴ Audizione del 21 ottobre 2022 (CdG-S).

¹²⁵ Questo provvedimento è stato menzionato in una proposta del DFI del 17 marzo 2020 al Consiglio federale.

Inizio aprile – metà giugno 2020: provvedimenti chiave della Confederazione

L'8 aprile 2020 il Consiglio federale annuncia l'intenzione di introdurre gradualmente alcuni allentamenti a partire dalla fine di aprile¹²⁶. Il 16 aprile 2020 annuncia i primi allentamenti per il 27 aprile¹²⁷. Viene ad esempio revocato il divieto di effettuare interventi medici non urgenti¹²⁸.

Il 29 aprile 2020 viene annunciata una nuova serie di allentamenti per l'11 maggio¹²⁹. Il 20 maggio il Consiglio federale decide di applicare nuovamente le disposizioni della LL nel settore ospedaliero. Adotta inoltre il messaggio concernente la modifica della LEp che comprende un progetto di base legale per lo sviluppo di un'applicazione di tracciamento di prossimità¹³⁰. Il 27 maggio annuncia una nuova serie di allentamenti per il 6 giugno¹³¹ e la sua decisione di porre fine alla situazione straordinaria il 19 giugno.

Da inizio aprile 2020 la questione degli allentamenti è regolarmente discussa in seno ai vari organi di crisi. I primi contatti con i Cantoni su questo tema si producono nello stesso periodo. L'8 aprile il Consiglio federale incarica formalmente il DFI di consultare in merito le autorità cantonali¹³².

Il 15 aprile 2020 si svolge una riunione di coordinamento tra il DFI e i rappresentanti di sette conferenze cantonali. Il capo del DFI informa i Cantoni sulle fasi e i criteri previsti per gli allentamenti. Dal canto loro i rappresentanti dei Cantoni esprimono le

- ¹²⁶ Coronavirus: il Consiglio federale prolunga i provvedimenti di una settimana e decide un loro graduale allentamento, comunicato stampa del Consiglio federale dell'8 aprile 2020.
- ¹²⁷ In particolare: ripresa di tutte le attività in ambito medico, dei parrucchieri e dei centri commerciali del fai da te e di giardinaggio, allentamento delle regole per le cerimonie funebri. Cfr. Il Consiglio federale allenta gradualmente i provvedimenti contro il nuovo coronavirus, comunicato stampa del Consiglio federale del 16 aprile 2020.
- ¹²⁸ L'articolo 10a dell'ordinanza 2 COVID-19 prevede ora che i Cantoni debbano assicurare «che nel settore stazionario degli ospedali e delle cliniche siano disponibili capacità sufficienti». Essi hanno tuttavia sempre la *possibilità* di obbligare queste strutture «a mettere a disposizione o tenere a disposizione su richiesta le loro capacità [...] e a limitare o sospendere gli esami e i trattamenti medici non urgenti».
- ¹²⁹ In particolare: riapertura di negozi, ristoranti, mercati e musei nonché delle scuole del livello elementare e secondario, ripresa parziale dell'attività dei licei e delle scuole universitarie, ripresa degli allenamenti sportivi. Cfr. Coronavirus: ulteriore allentamento dei provvedimenti dall'11 maggio 2020, comunicato stampa del Consiglio federale del 29 aprile 2020.
- ¹³⁰ Coronavirus: funzioni religiose nuovamente consentite e base legale dell'app SwissCovid, comunicato stampa del Consiglio federale del 20 maggio 2020.
- ¹³¹ In particolare: autorizzazione di manifestazioni con fino a 300 persone e degli assembramenti privati spontanei di non più di 30 persone, riapertura delle strutture per il tempo libero e ricreative, riapertura delle scuole universitarie. Cfr. Coronavirus: il Consiglio federale decide ampi allentamenti dal 6 giugno, comunicato stampa del Consiglio federale del 27 maggio 2020.
- ¹³² In un documento interlocutorio del 7 aprile 2020 il DFI sottolinea l'importanza di stabilire una procedura coordinata a livello nazionale e di tenere conto delle esperienze dei Cantoni.

proprie aspettative su vari aspetti¹³³. Il DFI conclude che i Cantoni sostengono la proposta di allentamento graduale e lo scadenziario proposto¹³⁴.

Le decisioni del Consiglio federale relative alle fasi di allentamento (16 aprile, 29 aprile, 27 maggio) non sono oggetto di consultazioni sistematiche dei Cantoni ma piuttosto di contatti puntuali. Ad esempio, la decisione del 16 aprile 2020 di mantenere la possibilità per i Cantoni di vietare determinati interventi medici non urgenti (cfr. nota a piè di pagina 128) fa seguito a una richiesta dei medici cantonali all'UFSP¹³⁵. Per la decisione del 29 aprile 2020 di prorogare il divieto di grandi manifestazioni è condotta una breve indagine nei Cantoni sulle manifestazioni previste per l'estate. I piani di protezione per la riapertura delle scuole vengono elaborati in collaborazione con la CDPE. In vista delle decisioni del 27 maggio, i Cantoni vengono interpellati dall'UFSP mediante sondaggi e discussioni in merito a vari provvedimenti (p. es. raduni politici, manifestazioni, provvedimenti di sostegno per zoo e giardini botanici). La sera del 26 maggio 2020 si tiene un incontro tra il capo del DFI e i presidenti delle conferenze cantonali.

Parallelamente agli allentamenti, l'attuazione dei provvedimenti di contenimento nei Cantoni (strategia di test, tracciamento dei contatti, provvedimenti di isolamento e quarantena) è al centro delle discussioni tra la Confederazione e i Cantoni tra metà aprile e metà maggio¹³⁶. Il 16 aprile il Consiglio federale incarica da un lato il DFI di elaborare, assieme ai Cantoni, piani relativi a tali provvedimenti e dall'altro l'UFSP di istituire un sistema di monitoraggio della pandemia a livello dei Cantoni (test effettuati, casi confermati, decessi).

Una delle maggiori sfide di questo momento riguarda l'aumento delle capacità cantonali per la ripresa del tracciamento dei contatti¹³⁷. Il 21 aprile l'UFSP sottolinea nei confronti dei medici cantonali e della CDS l'importanza di pianificare risorse adeguate. Il 29 aprile il Consiglio federale annuncia che dall'11 maggio «i Cantoni dovranno riprendere a tracciare in modo capillare le nuove infezioni»¹³⁸. Già dalla fine

¹³³ Tra cui la ripresa delle cure stazionarie negli ospedali, l'elaborazione di piani di protezione e la riapertura anticipata di talune strutture. Esprimono inoltre il desiderio di essere strettamente coinvolti nello sviluppo dell'attuazione e di essere informati tempestivamente sui provvedimenti di allentamento.

¹³⁴ Documento interlocutorio del DFI al Consiglio federale del 15 aprile 2020 («Weiteres Vorgehen bei der Bekämpfung der COVID-19-Epidemie in der Schweiz: Umsetzung der Transitionsstrategie und Vorschlag zur Lockerung der Massnahmen»).

¹³⁵ Documento interlocutorio del DFI al Consiglio federale del 15 aprile 2020 («Weiteres Vorgehen bei der Bekämpfung der COVID-19-Epidemie in der Schweiz: Umsetzung der Transitionsstrategie und Vorschlag zur Lockerung der Massnahmen»).

¹³⁶ Per provvedimenti di contenimento s'intendono i provvedimenti intesi a limitare la diffusione del COVID-19 (p. es. la chiusura delle scuole, il tracciamento dei contatti, le misure d'isolamento e di quarantena, ma anche le campagne d'informazione ecc.). Questi provvedimenti sono stati attuati in modo differenziato nei Cantoni in virtù della loro autonomia a livello politico.

¹³⁷ Documento interlocutorio del DFI al Consiglio federale del 28 aprile 2020 («Weiteres Vorgehen bei der Bekämpfung der COVID-19-Epidemie in der Schweiz: Containmentphase und nationales Monitoring»).

¹³⁸ Coronavirus: ulteriore allentamento dei provvedimenti dall'11 maggio 2020, comunicato stampa del Consiglio federale del 29 aprile 2020.

di aprile la task force COVID-19 dell'UFSP riflette sulla possibilità che la Confederazione fornisca un supporto tecnico per il tracciamento dei contatti. Nel corso del mese di maggio l'UFSP lavora allo sviluppo di un'applicazione di tracciamento di prossimità¹³⁹, elaborando direttive e raccomandazioni a destinazione dei Cantoni. Questi aspetti sono discussi a più riprese anche in seno allo SMCC.

A partire da maggio le discussioni con i Cantoni vertono sul ritorno alla situazione particolare e sulla gestione di un'eventuale seconda ondata¹⁴⁰. Due note d'informazione del 7 maggio indirizzate al Consiglio federale sottolineano il ruolo centrale dei Cantoni di fronte a una possibile recrudescenza dei casi e la necessità di coinvolgere strettamente i Cantoni nelle prossime fasi¹⁴¹. Il DFI annuncia l'intenzione di istituire un sistema di monitoraggio dell'attuazione dei provvedimenti di allentamento da parte dei Cantoni¹⁴². In quel momento diversi Cantoni chiedono esplicitamente di uscire dalla situazione straordinaria sostenendo di volere assumere nuovamente la responsabilità della gestione della crisi.

All'interno dello SMCC la questione della ripartizione delle competenze tra la Confederazione e i Cantoni in una di situazione straordinaria è discussa in particolare durante un laboratorio il 20 maggio 2020, in presenza del segretario generale della CDS. Quest'ultimo si dice fiducioso quanto alla capacità dei Cantoni di attuare i provvedimenti di contenimento. I partecipanti sottolineano l'importanza di definire valori soglia per l'adozione di misure di lotta contro la pandemia e di promuovere un intenso dialogo tra Confederazione e Cantoni.

Il 26 maggio 2020¹⁴³ il DFI fornisce al Consiglio federale una prima analisi giuridica della ripartizione delle competenze tra Confederazione e Cantoni in vista del ritorno alla situazione particolare. Il 4 giugno il DFI informa il Consiglio federale sullo stato di attuazione del tracciamento dei contatti nei Cantoni e constata che è ancora difficile stabilire una visione d'insieme¹⁴⁴.

¹³⁹ Il progetto pilota è lanciato il 13 maggio 2020, mentre il messaggio al Parlamento concernente l'adeguamento della LEp è adottato dal Consiglio federale il 20 maggio 2020.

¹⁴⁰ Il 29 aprile 2020 il Consiglio federale ha incaricato il DFI e il DFGP di esaminare le opzioni per uscire dalla situazione straordinaria.

¹⁴¹ Nota d'informazione del DFI al Consiglio federale del 7 maggio 2020 («Möglicher Wiederanstieg der Fallzahlen von COVID-19 während der Transition [Lockerungsphase]»), nota d'informazione del DFI al Consiglio federale del 7 maggio 2020 («Etat-major de crise du Conseil fédéral corona : bilan intermédiaire et perspectives»).

¹⁴² I primi risultati di questo monitoraggio sono stati presentati alla CdG-S nell'agosto 2020.

¹⁴³ Documento interlocutorio del DFI al Consiglio federale del 26 maggio 2020 («Ausstieg aus der ausserordentlichen Lage gemäss Artikel 7 Epidemienengesetz»).

¹⁴⁴ Nota d'informazione del DFI al Consiglio federale del 4 giugno 2020 («Aktueller Umsetzungsstand des Contact Tracing (CT) in den Kantonen und im Fürstentum Liechtenstein»). Il DFI constata che i Cantoni hanno soddisfatto la richiesta di garantire il tracciamento dei contatti e che hanno stanziato ulteriori risorse a questo scopo, ma che è ancora difficile stabilire una visione d'insieme delle pratiche in questo settore. Sottolinea che non tutti i Cantoni utilizzano gli stessi sistemi informatici per il tracciamento dei contatti. Informa che l'UFSP intrattiene colloqui in vista dell'acquisto centralizzato di un programma già utilizzato dalla maggior parte dei Cantoni («SORMAS», cfr. n. 7.3.3).

Il 1° giugno Lukas Engelberger subentra a Heidi Hanselmann¹⁴⁵ alla presidenza della CDS. In quello stesso periodo la segreteria generale della CDS elabora, in collaborazione con l'Associazione dei medici cantonali della Svizzera (AMCS), un progetto di documento intitolato «Attenuamento in caso di recrudescenza dell'epidemia di COVID-19» (detto anche *rebound paper 1*). La task force COVID-19 dell'UFSP ne è informata l'11 giugno. Il documento è presentato al comitato della CDS il 25 giugno¹⁴⁶. Servirà come base per il documento strategico congiunto di DFI e CDS, adottato alla fine di ottobre 2020 (v. sotto).

6.2.2 Seconda fase della pandemia (giugno 2020 – maggio 2021)

Metà giugno – inizio luglio 2020: provvedimenti chiave della Confederazione

Il 19 giugno 2020 il Consiglio federale decreta il ritorno alla situazione particolare. L'ordinanza COVID-19 viene sostituita dall'ordinanza 3 COVID-19 e dall'ordinanza COVID-19 situazione particolare¹⁴⁷. Le due ordinanze precisano che, salvo disposizioni contrarie, i Cantoni mantengono le loro competenze.

La maggior parte delle misure di lotta contro la pandemia è revocata¹⁴⁸, ad eccezione del divieto relativo alle grandi manifestazioni, dell'obbligo di elaborare e attuare piani di protezione in tutte le strutture accessibili al pubblico e in occasione di eventi nonché dell'obbligo di raccogliere i dati di contatto in determinate situazioni, e la responsabilità primaria di adottare misure di lotta contro la pandemia spetta nuovamente ai Cantoni. La possibilità di deroghe cantonali alle misure federali di lotta contro la pandemia è mantenuta (art. 7 ordinanza COVID-19 situazione particolare). I Cantoni possono adottare provvedimenti più severi se il numero di infezioni è elevato a livello locale (art. 8 ordinanza COVID-19 situazione particolare). Sono altresì tenuti a fornire alla Confederazione una serie di dati sulle capacità ospedaliere e sul materiale medico.

Il 2 luglio 2020, in seguito a un nuovo aumento dei casi, il Consiglio federale decide di introdurre l'obbligo della mascherina sui trasporti pubblici di tutta la Svizzera a partire dal 6 luglio¹⁴⁹. Sempre il 2 luglio il Consiglio federale emana l'ordinanza

¹⁴⁵ Lukas Engelberger è stato eletto alla presidenza della CDS il 14 maggio 2020.

¹⁴⁶ A conoscenza della CdG-S, questo documento non è stato pubblicato.

¹⁴⁷ Ordinanza del 19 giu. 2020 sui provvedimenti per combattere l'epidemia di COVID-19 nella situazione particolare (Ordinanza COVID-19 situazione particolare; RS **818.101.26**).

¹⁴⁸ Coronavirus: ampia normalizzazione e semplificazione delle regole di base per la protezione della popolazione, comunicato stampa del Consiglio federale del 19 giugno 2020.

¹⁴⁹ Coronavirus: obbligo della mascherina sui mezzi pubblici, quarantena per i viaggiatori provenienti da regioni a rischio, revoca di determinate restrizioni d'entrata dal 20 luglio, comunicato stampa del Consiglio federale del 1° luglio 2020. Il Consiglio federale ha preso questa decisione nella seduta del 1° luglio 2020, secondo la Raccolta ufficiale però la relativa modifica di ordinanza è datata 2 luglio 2020.

COVID-19 che stabilisce provvedimenti nel traffico internazionale viaggiatori¹⁵⁰, per impedire la diffusione transfrontaliera del coronavirus SARS-CoV-2 (obbligo di quarantena).

Il 19 giugno 2020 il Consiglio federale avvia i preparativi in vista di un'eventuale seconda ondata. In un comunicato stampa indica che «la gestione di un nuovo aumento dei casi di coronavirus rientrerebbe soprattutto nella responsabilità dei Cantoni» e che «[i] Cantoni che constateranno un nuovo aumento del numero di casi dovranno adottare provvedimenti adeguati»¹⁵¹. Incarica il DFI e l'Ufficio federale di giustizia (UFG) di chiarire entro la fine del giugno 2020 gli aspetti relativi alla ripartizione delle competenze fra Confederazione e Cantoni nell'ambito della situazione particolare¹⁵². Il DFI è anche incaricato di definire concretamente, entro la fine di luglio, le diverse misure di lotta contro la pandemia possibili nel caso di una seconda ondata. Vengono conferiti diversi altri mandati ai Dipartimenti in vista di un eventuale nuovo aumento dei casi¹⁵³. In un documento interlocutorio sulle prossime fasi di allentamento, il DFI insiste su quanto sia importante che i Cantoni riescano a garantire il tracciamento dei contatti¹⁵⁴. Lo stesso giorno l'UFSP pubblica un documento intitolato «Preparazione e risposta a un nuovo aumento dei casi di COVID-19 in Svizzera»¹⁵⁵, che presenta in particolare l'elenco dei provvedimenti di base che possono essere adottati dai Cantoni come pure i provvedimenti supplementari cantonali e regionali di attenuazione dei rischi. Questo documento precisa che l'emanazione e l'esecuzione dei provvedimenti sono di competenza dei Cantoni e che il ruolo della Confederazione rimane sussidiario, «finché l'andamento dell'epidemia di COVID-19 lo [consente]».

¹⁵⁰ Ordinanza del 2 lug. 2020 sui provvedimenti per combattere l'epidemia di COVID-19 nel settore del traffico internazionale viaggiatori (Ordinanza COVID-19 traffico internazionale viaggiatori; RS **818.101.27**).

¹⁵¹ Coronavirus: ampia normalizzazione e semplificazione delle regole di base per la protezione della popolazione, comunicato stampa del Consiglio federale del 19 giugno 2020.

¹⁵² In un documento interlocutorio trasmesso il 18 giugno 2020 al Consiglio federale («Vorbereitung und Bewältigung eines Wiederanstiegs der Covid-19-Fälle in der Schweiz»), il DFI presenta i diversi provvedimenti possibili nell'evenienza di un nuovo aumento dei casi (provvedimenti di base, provvedimenti cantonali, provvedimenti nazionali). Il Dipartimento afferma che la responsabilità principale di adottare provvedimenti in situazioni particolari spetta ai Cantoni e che la Confederazione ha essenzialmente una funzione di sostegno. Precisa tuttavia che la Confederazione ha sempre la possibilità di adottare provvedimenti (conformemente agli art. 31–38 e 40 LEp) dopo aver sentito i Cantoni.

¹⁵³ In merito agli aspetti economici, ai sistemi d'informazione e al tracciamento dei contatti, all'approvvigionamento di materiale medico, all'utilizzazione delle infrastrutture di terapia intensiva o al sostegno della protezione civile.

¹⁵⁴ Documento interlocutorio del DFI al Consiglio federale del 18 giugno 2020 («Eckwerte für weitere Lockerungsschritte: Versammlungen und Veranstaltungen, Distanzregelung, Baustellen»).

¹⁵⁵ UFSP: Preparazione e risposta a un nuovo aumento dei casi di COVID-19 in Svizzera, documento del 19 giugno 2020.

Sempre il 19 giugno 2020 viene sciolto lo SMCC e viene abbozzata una nuova organizzazione di crisi nella quale l'UFSP svolge una funzione centrale. I Cantoni vi sono associati per il tramite di gruppi di lavoro della task force e dello SMFP. Il coordinamento generale fra la Confederazione e ai Cantoni è affidato al DFI.

Nella seconda metà di giugno i verbali della task force COVID-19 dell'UFSP riportano diversi problemi relativi alla trasmissione dei dati raccolti con il tracciamento cantonale dei contatti e alla carente disciplina nella trasmissione di determinati dati epidemiologici.

Il 29 giugno 2020 il DFI e i Cantoni discutono della collaborazione durante la situazione particolare. Il comunicato stampa del DFI¹⁵⁶ precisa che «spetta in primo luogo ai Cantoni prevenire e contrastare una nuova ondata di contagi» e che «[i] Cantoni che constataano un aumento dei casi devono contenere i focolai locali con misure appropriate e, se necessario, d'intesa con gli altri Cantoni». Dal canto suo la Confederazione «affianca i Cantoni nella loro attività e svolge una funzione di coordinamento» mentre «il Consiglio federale può, sentiti i Cantoni, ordinare provvedimenti». È inoltre previsto che il DFI incontri a scadenze regolari la CDS, la CdC e l'AMCS.

Il 30 giugno 2020 il DFI presenta al Consiglio federale i risultati dell'analisi svolta con l'UFG in merito alla ripartizione dei compiti fra Confederazione e Cantoni¹⁵⁷, da cui risulta che i Cantoni possono intervenire nei settori in cui la Confederazione non si avvale completamente delle sue competenze e nella quale sono menzionati diversi provvedimenti che i Cantoni possono adottare¹⁵⁸.

Sempre il 30 giugno, il DFI segnala al Consiglio federale un aumento dei casi da metà giugno e fa riferimento a una chiara inversione di tendenza¹⁵⁹. Il Dipartimento menziona diverse misure possibili per far fronte all'evoluzione in corso¹⁶⁰. L'introduzione dell'obbligo della mascherina sui trasporti pubblici, decisa il 1° luglio, è caldeggiata anche in un comunicato stampa della CDS e della Conferenza dei direttori cantonali dei trasporti pubblici (CTP)¹⁶¹.

¹⁵⁶ Coronavirus: il consigliere federale Berset e i Cantoni discutono la loro collaborazione nella situazione particolare, comunicato stampa del DFI del 29 giugno 2020.

¹⁵⁷ Nota d'informazione del DFI al Consiglio federale del 30 giugno 2020 («Abgrenzungsfragen zu den Zuständigkeiten von Bund und Kantonen bei der Bekämpfung der Covid-19-Epidemie»). L'analisi è stata svolta in adempimento del mandato conferito il 19 giugno 2020, cfr. sopra.

¹⁵⁸ In particolare: chiusura delle scuole, obbligo di indossare la mascherina in particolare nei trasporti pubblici, divieti di uscire, limitazione del numero di partecipanti alle manifestazioni.

¹⁵⁹ Documento interlocutorio del DFI al Consiglio federale del 30 giugno 2020 («Verschärfung der Basismassnahmen anlässlich des erneuten Wiederanstiegs der COVID-19 Fallzahlen»).

¹⁶⁰ In particolare: obbligo della mascherina sui trasporti pubblici o di portata più estesa, introduzione di una quarantena di 10 giorni per i rientri dalle regioni a rischio.

¹⁶¹ Obbligo della mascherina sui trasporti pubblici: del tutto giustificato un provvedimento a livello nazionale, comunicato stampa della CDS e della CTP del 1° luglio 2020 (disponibile soltanto in ted. e franc.).

Inizio luglio – metà ottobre 2020: provvedimenti chiave della Confederazione

Il 12 agosto 2020 il Consiglio federale decide di autorizzare di nuovo le manifestazioni con più di 1000 persone a partire dal 1° ottobre 2020¹⁶². Il 2 settembre 2020 definisce le condizioni per il rilascio delle autorizzazioni da parte dei Cantoni¹⁶³.

Sempre il 12 agosto 2020 il Consiglio federale sottopone al Parlamento il messaggio sulla legge COVID-19, nella quale sono disciplinate le competenze particolari del Consiglio federale nella lotta contro la pandemia. Il 25 settembre 2020 le Camere federali adottano la versione finale della legge che, per la maggior parte delle disposizioni, entra in vigore il giorno successivo. Essa prevede segnatamente che il Consiglio federale «[coinvolga] i governi cantonali [...] nell'elaborazione dei provvedimenti che toccano le loro competenze» (art. 1 cpv. 3) e conferisce al Consiglio federale la facoltà di autorizzare i Cantoni a vietare o limitare esami o trattamenti non urgenti dal punto di vista medico (art. 3 cpv. 4 lett. a).

I documenti analizzati dalla CdG-S mostrano che durante la pausa estiva 2020 l'UFSP lavora a una serie di proposte volte a rafforzare le misure di lotta contro la pandemia in caso di peggioramento della situazione epidemiologica¹⁶⁴. L'UFSP e la Segreteria generale del DFI (SG-DFI) discutono durante il mese di agosto la possibilità di sottoporre una proposta in tal senso al Consiglio federale, senza tuttavia concretizzarla. I provvedimenti auspicati dall'UFSP saranno poi recepiti nel documento strategico comune del DFI e della CDS adottato alla fine di ottobre (cfr. sotto).

A partire da luglio i Cantoni si avvalgono delle loro nuove competenze e adottano provvedimenti sanitari differenziati da una regione all'altra¹⁶⁵. Alla fine di luglio la CDS stila un primo bilancio positivo dopo sei settimane di situazione particolare, ma insiste anche sul fatto che la prudenza rimane d'obbligo¹⁶⁶. Il 4 agosto, di fronte a un aumento dei casi giudicato preoccupante, consiglia ai Cantoni di adottare misure supplementari e di coordinarsi fra di loro¹⁶⁷.

¹⁶² Coronavirus: le grandi manifestazioni nuovamente possibili da ottobre a severe condizioni e previa autorizzazione, comunicato stampa del Consiglio federale del 12 agosto 2020.

¹⁶³ Nuovo coronavirus: grandi manifestazioni nuovamente consentite, ma a severe condizioni, comunicato stampa del Consiglio federale del 2 settembre 2020.

¹⁶⁴ Conformemente al mandato del Consiglio federale del 19 giugno 2020 (cfr. sopra).

¹⁶⁵ In particolare: limitazione del numero di partecipanti a manifestazioni, direttive imposte ai locali notturni o obbligo di indossare la maschera in determinati settori.

¹⁶⁶ Dopo sei settimane di «situazione particolare»: i direttori della sanità richiamano alla prudenza, comunicato stampa della CDS del 30 luglio 2020 (disponibile soltanto in ted. e franc.).

¹⁶⁷ Coronavirus: i Cantoni sono chiamati ad adottare nuovi provvedimenti in funzione della situazione, comunicato stampa della CDS del 4 agosto 2020 (disponibile soltanto in ted. e franc.).

A partire dall'agosto 2020 la task force COVID-19 dell'UFSP viene posta sotto la guida di un comitato direttivo presieduto dal segretario generale del DFI, il quale è incaricato di assicurare il coordinamento con le Conferenze cantonali¹⁶⁸. In occasione di un'audizione tenutasi a metà agosto¹⁶⁹, il direttore dell'UFSP dichiara alla CdG-S che è in contatto quasi quotidianamente con i rappresentanti dei Governi cantonali, che partecipa alle riunioni mensili della CDS e che ogni settimana incontra la segreteria generale della CDS in teleconferenza. Secondo la CdC¹⁷⁰, gli scambi politici fra la Confederazione e i Cantoni si sono moltiplicati e istituzionalizzati dopo la pausa estiva.

Il 5 agosto 2020 il DFI trasmette al Consiglio federale una proposta di revisione dell'ordinanza concernente l'autorizzazione delle grandi manifestazioni¹⁷¹. Durante la consultazione i Cantoni si pronunciano ampiamente a favore di un prolungamento del divieto, mentre a livello federale si propende per la revoca. Il 12 agosto il Consiglio federale decide di sospendere il divieto a partire dal 1° ottobre, ma solo compatibilmente con l'evoluzione della situazione epidemiologica. Incarica il DFI di definire, d'intesa con i Cantoni, criteri d'autorizzazione uniformi applicabili a tutte le grandi manifestazioni¹⁷².

Lo stesso giorno il DFI presenta al Consiglio federale un piano di coordinamento nazionale dei reparti di terapia intensiva¹⁷³. Elaborato in collaborazione con il SSC e la CDS, tale piano ha lo scopo di garantire un'utilizzazione equilibrata delle capacità dei reparti di cure intensive a livello nazionale sulla base degli insegnamenti tratti dalla prima ondata pandemica¹⁷⁴.

¹⁶⁸ Secondo il DFI il comitato direttivo si compone dei segretari generali dei dipartimenti, del vicecancelliere e portavoce del Consiglio federale nonché della direttrice dell'UFSP e della segreteria generale della CDS. In quest'organo si esaminano in particolare gli oggetti del Consiglio federale pendenti e la situazione epidemiologica del momento viene illustrata sia dalla Swiss National Covid Science Task Force sia dall'UFSP. Alle riunioni sono invitate in modo puntuale le segreterie di altre conferenze dei direttori cantonali. Alle riunioni del comitato direttivo allargato sono inoltre invitati rappresentanti dei partner sociali (cfr. n. 6.1).

¹⁶⁹ Audizione del 17 agosto 2020.

¹⁷⁰ Rapporto della CdC del 18 dicembre 2020.

¹⁷¹ Proposta del DFI al Consiglio federale del 5 agosto 2020 («Änderung der Covid-19-Verordnung besondere Lage: Grossveranstaltungen und Maskenpflicht in Flugzeugen»). Questa proposta evoca in modo trasparente la preoccupante evoluzione della situazione epidemiologica; vi è allegata una descrizione della situazione. Il DFI insiste sul fatto che occorre dar prova di estrema prudenza nell'autorizzare le grandi manifestazioni e che a tal fine sarà necessario rafforzare le capacità di tracciamento dei contatti nei Cantoni.

¹⁷² Coronavirus: le grandi manifestazioni nuovamente possibili da ottobre a severe condizioni e previa autorizzazione, comunicato stampa del Consiglio federale del 12 agosto 2020.

¹⁷³ Nota d'informazione del DFI al Consiglio federale dell'11 agosto 2020 («Konzept zur nationalen Koordination der Intensivstationen»).

¹⁷⁴ Prevede in particolare l'istituzione di un organo di coordinamento nazionale in collaborazione con la Rega, nonché un organo direttivo comprendente rappresentanti della CDS e altri attori nell'ambito della salute.

Alla fine di agosto i Cantoni vengono consultati, sotto il coordinamento della CDS, in merito ai criteri di autorizzazione delle grandi manifestazioni¹⁷⁵. Il 20 agosto, in seguito a un incontro fra il capo del DFI e la CDS¹⁷⁶, il Dipartimento dichiara che la situazione rimane sotto controllo e il tracciamento dei contatti da parte dei Cantoni funziona a dovere.

A più riprese fra fine agosto e inizio ottobre¹⁷⁷, il DFI presenta al Consiglio federale un compendio di tutte le misure di lotta contro la pandemia adottate dai diversi Cantoni¹⁷⁸. L'andamento dei casi varia in funzione delle regioni del Paese: i Cantoni romandi sono i più colpiti e adottano diversi provvedimenti restrittivi. Fra fine settembre e inizio ottobre, la CDS ribadisce le sue raccomandazioni ai Cantoni (cfr. nota a piè di pagina 167).

Il 7 settembre 2020, nell'ambito di un incontro di coordinamento, il DFI e la CDS si accordano sulla necessità di concertare la gestione della crisi. Il 6 ottobre il DFI informa il Consiglio federale che la CDS e il Dipartimento hanno deciso di elaborare un documento strategico comune sulla ripartizione delle competenze fra Confederazione e Cantoni¹⁷⁹. Il Dipartimento precisa che la bozza è al momento in consultazione presso la CDS.

Metà ottobre – fine dicembre 2020: provvedimenti chiave della Confederazione

In seguito a un aumento repentino dei casi, il 18 ottobre 2020 il Consiglio federale decide di ordinare una serie di misure di lotta contro la pandemia su scala nazionale¹⁸⁰.

Il 28 ottobre 2020 il Consiglio federale adotta nuovi provvedimenti, applicabili in tutto il Paese, al fine di ridurre i contatti fra le persone¹⁸¹. Di fronte all'assenza di

¹⁷⁵ Vengono consultate la CDS e cinque altre conferenze cantonali.

¹⁷⁶ Coronavirus: Confederazione e Cantoni discutono criteri per le grandi manifestazioni, comunicato stampa del Consiglio federale del 20 agosto 2020.

¹⁷⁷ Nota d'informazione del DFI al Consiglio federale del 18 agosto 2020 («Von Wattenwyl-Gespräche vom 28. August 2020, Covid-19: Aktuelle Situation und Herausforderungen»), nota d'informazione del DFI al Consiglio federale del 16 settembre 2020 («Covid-19: Situation in der Schweiz, den umliegenden Ländern und international»), nota d'informazione del DFI al Consiglio federale del 6 ottobre 2020 («Covid-19: Situation in der Schweiz, den umliegenden Ländern und international»).

¹⁷⁸ Questi provvedimenti interessano essenzialmente i ristoranti e i locali notturni, l'obbligo della mascherina, le manifestazioni pubbliche e gli assembramenti.

¹⁷⁹ Nota del DFI al Consiglio federale del 6 dicembre 2020 («Covid-19 Situation in der Schweiz, den umliegenden Ländern und international»).

¹⁸⁰ In particolare: divieto di assembramenti spontanei di più di 15 persone, obbligo della mascherina negli spazi chiusi accessibili al pubblico, prescrizioni per le manifestazioni private con più di 15 persone, obbligo di consumare stando seduti nei bar e nei ristoranti. Cfr. Coronavirus: limitazioni per le manifestazioni private, divieto di assembramenti di più di 15 persone nello spazio pubblico, estensione dell'obbligo della mascherina e telelavoro, comunicato stampa del Consiglio federale del 18 ottobre 2020.

¹⁸¹ In particolare: chiusura dei locali notturni, chiusura di bar e ristoranti alle ore 23.00, divieto di attività sportive e culturali non professionali con più di 15 partecipanti e divieto di manifestazioni con più di 50 persone, estensione dell'obbligo della mascherina. Cfr. Coronavirus: ulteriori provvedimenti per contenere l'epidemia, introduzione di test rapidi e nuove disposizioni sulla quarantena per chi viaggia, comunicato stampa del Consiglio federale del 28 ottobre 2020.

un'azione coordinata da parte dei Cantoni e a un continuo peggioramento della situazione, decide ulteriori inasprimenti il 4 dicembre¹⁸², l'11 dicembre¹⁸³ e il 18 dicembre¹⁸⁴.

Inoltre, il 4 dicembre 2020 il Consiglio federale fissa nell'ordinanza gli indicatori da considerare per determinare se un Cantone deve adottare misure supplementari di lotta contro la pandemia¹⁸⁵. L'11 dicembre 2020 inserisce nell'ordinanza una clausola derogatoria che consente ai Cantoni con un'evoluzione epidemiologica favorevole di ritardare l'ora di chiusura di determinate strutture¹⁸⁶.

Dinanzi al netto aumento dei casi registrato tra fine settembre e inizio ottobre, il 13 ottobre 2020¹⁸⁷ il DFI comunica al Consiglio federale la sua preoccupazione riguardo alla capacità dei Cantoni di continuare a garantire il tracciamento dei contatti e constata che alcuni di essi tardano ad adottare provvedimenti. Annuncia che avrà colloqui con la CDS e i Cantoni e che si prepara anche a sottoporre al Consiglio federale provvedimenti su scala nazionale.

Il 16 ottobre, durante una seduta straordinaria con il capo del DFI, il comitato direttivo della CDS chiede che siano adottati provvedimenti per tutta la Svizzera¹⁸⁸. Lo stesso giorno il DFI trasmette al Consiglio federale – d'intesa con il comitato della CDS – una proposta per diversi provvedimenti a livello nazionale, che vengono adottati due giorni dopo¹⁸⁹.

Il 22 ottobre 2020 il DFI e la CDS adottano un documento strategico per la politica sanitaria di gestione della COVID-19¹⁹⁰. In esso sono elencati diversi principi comuni di lotta alla pandemia, tra cui la volontà di continuare a lavorare in stretta collaborazione con uno spirito di fiducia reciproca. Sottolinea che i Cantoni sono nella posi-

¹⁸² In particolare: inasprimento delle norme applicabili ai negozi, nuove prescrizioni per i ristoranti, limitazione della capienza dei mezzi di trasporto dei comprensori sciistici. Cfr. Coronavirus: il Consiglio federale esorta i Cantoni con un'evoluzione negativa ad agire subito e decide ulteriori provvedimenti, comunicato stampa del Consiglio federale del 4 dicembre 2020.

¹⁸³ In particolare: orari di apertura ridotti per bar e ristoranti, negozi e mercati, divieto di manifestazioni pubbliche (con determinate eccezioni) e di attività sportive e culturali con più di 5 persone. Cfr. Coronavirus: chiusura alle 19, come pure la domenica e nei giorni festivi, comunicato stampa del Consiglio federale dell'11 dicembre 2020.

¹⁸⁴ In particolare: chiusura di ristoranti e strutture per la cultura, lo sport e il tempo libero, riduzione della capienza dei negozi. Cfr. Coronavirus: il Consiglio federale inasprisce i provvedimenti e chiude ristoranti e strutture per la cultura, il tempo libero e lo sport, comunicato stampa del Consiglio federale del 18 dicembre 2020.

¹⁸⁵ Art. 8 dell'ordinanza COVID-19 situazione particolare del 19 giu. 2020.

¹⁸⁶ Art. 7 cpv. 2-4 dell'ordinanza COVID-19 situazione particolare del 19 giu. 2020.

¹⁸⁷ Nota d'informazione del DFI al Consiglio federale del 13 ottobre 2020 («Covid-19: Situation in der Schweiz und Europa sowie weiteres Vorgehen»).

¹⁸⁸ Il comitato direttivo della CDS chiede provvedimenti immediati, comunicato stampa della CDS del 16 ottobre 2020 (disponibile soltanto in ted. e franc.).

¹⁸⁹ Proposta del DFI al Consiglio federale del 16 ottobre 2022 («Änderung der Covid-19-Verordnung besondere Lage: Erweiterung der Basismassnahmen des Bundes»).

¹⁹⁰ CDS e DFI: Lotta alla COVID-19: basi strategiche della CDS e del DFI-UFSP. Principi – provvedimenti – collaborazione, documento comune del 22 ottobre 2020 (disponibile soltanto in ted. e franc.).

zione migliore per adottare provvedimenti mirati e adattati alle loro rispettive situazioni e che nella misura del possibile i provvedimenti cantonali devono essere armonizzati a livello regionale. Il documento definisce tre livelli di sviluppo epidemiologico e i provvedimenti corrispondenti a livello cantonale e federale. Stabilisce inoltre i canali e i processi di coordinamento tra Confederazione e Cantoni nell'ambito di diversi scenari. Prevede in particolare che, se la Confederazione intende ordinare provvedimenti a livello nazionale, la CDS si occupi della procedura di consultazione, coinvolgendo le altre conferenze cantonali. Secondo il DFI, all'epoca anche la CdC ha preso atto di questo documento e lo ha appoggiato.

Sempre il 22 ottobre, la CDS chiede al DFI che siano adottati provvedimenti supplementari a livello nazionale. Il DFI constata che alcuni Cantoni hanno adottato provvedimenti rigidi mentre altri non hanno ancora agito in modo sufficiente¹⁹¹. La CDS e le segreterie di altre quattro conferenze intercantionali sono consultate in merito a provvedimenti rafforzati. Il Consiglio federale adotta tali provvedimenti il 28 ottobre e la CDS comunica la sua approvazione¹⁹².

In seguito alla domanda formulata da diversi Cantoni a fine ottobre, il 4 novembre 2020 il Consiglio federale decide di mettere nuovamente a disposizione un contingente di militari in appoggio al settore della sanità pubblica¹⁹³. Il 18 novembre chiama in servizio la protezione civile per appoggiare i Cantoni in particolare per il tracciamento dei contatti¹⁹⁴.

In una nota d'informazione del 10 novembre¹⁹⁵ il DFI giudica la collaborazione con i Cantoni buona e costruttiva e indica che scambi avvengono a scadenza regolare tra il dipartimento e la CDS. Nel contempo¹⁹⁶ segnala una relativa stabilizzazione della situazione in diversi Cantoni.

A inizio dicembre, constatando che la situazione si sta nuovamente deteriorando in alcune regioni, in particolare nella Svizzera tedesca, il Consiglio federale esorta i Cantoni in questione ad agire subito e ad adottare provvedimenti più severi¹⁹⁷. Adotta

¹⁹¹ Proposta del DFI al Consiglio federale del 27 ottobre 2020 («Änderung der Covid-19-Verordnung besondere Lage: Zusätzliche Massnahmen gegenüber Personen und betreffend öffentlich zugängliche Einrichtungen und Betriebe sowie Veranstaltungen»).

¹⁹² La CDS approva l'ampliamento dei provvedimenti a livello federale, comunicato stampa della CDS del 28 ottobre 2020 (disponibile soltanto in ted. e franc.).

¹⁹³ Coronavirus: il Consiglio federale decide un nuovo impiego dell'esercito per appoggiare la sanità pubblica, comunicato stampa del Consiglio federale del 4 novembre 2020. Il messaggio corrispondente viene trasmesso al Parlamento il 18 novembre 2020.

¹⁹⁴ Coronavirus: il Consiglio federale chiama in servizio per la seconda volta la protezione civile, comunicato stampa del Consiglio federale del 18 novembre 2020.

¹⁹⁵ Nota d'informazione del DFI al Consiglio federale del 10 novembre 2020 («Von Wattenwyl-Gespräche vom 13. November 2020, Covid-19: Aktuelle Situation und weiteres Vorgehen, Zusammenarbeit mit Kantonen»).

¹⁹⁶ Note d'informazione del DFI al Consiglio federale del 10 novembre 2020 e del 17 novembre 2020 («Covid-19: Situation in der Schweiz und Wirkung der Massnahmen»).

¹⁹⁷ Coronavirus: il Consiglio federale esorta i Cantoni con un'evoluzione negativa ad agire subito e decide ulteriori provvedimenti, comunicato stampa del Consiglio federale del 4 dicembre 2020.

diverse misure di lotta contro la pandemia, in particolare per quanto concerne i comprensori sciistici¹⁹⁸, e indica che rivaluterà la situazione l'8 dicembre, durante una seduta straordinaria. La CDS comunica il proprio sostegno alle decisioni prese¹⁹⁹. Nei giorni seguenti diversi Cantoni adottano o annunciano nuovi provvedimenti.

In seguito alla seduta del 4 dicembre 2020 il capo del DFI e la presidente della Confederazione in carica nel 2020 avviano un dialogo con diversi Cantoni in cui l'evoluzione epidemiologica desta preoccupazione²⁰⁰. Ne emerge che questi ultimi condividono la preoccupazione del Consiglio federale e considerano che la situazione sia problematica²⁰¹, ma anche che diversi Cantoni sono restii ad adottare provvedimenti e che il coordinamento intercantonale non è privo di difficoltà²⁰². Considerato il peggioramento della situazione il DFI ritiene che sia giunto il momento che la Confederazione assuma nuovamente un ruolo direttivo²⁰³. L'8 dicembre, dopo una seduta straordinaria, il Consiglio federale annuncia che tre giorni più tardi deciderà in merito a un'uniformizzazione e un rafforzamento dei provvedimenti²⁰⁴. Viene quindi effettuata una breve consultazione dei Cantoni da cui risulta che questi ultimi condividono prevalentemente la valutazione della situazione epidemiologica e che gran parte di loro è favorevole a una maggiore uniformazione dei provvedimenti, ma anche che la grande maggioranza non concorda con le proposte concrete del Consiglio federale e, di conseguenza, formula diverse domande di modifica²⁰⁵. In un comunicato²⁰⁶ la CDS giudica comprensibile che il modo d'agire del Consiglio federale sia stato mal percepito in particolare nella Svizzera romanda, dove in definitiva il numero dei casi era diminuito grazie agli importanti sforzi profusi. La CDS riconosce tuttavia che il numero di casi è troppo elevato e approva l'inasprimento dei provvedimenti deciso dal Consiglio federale l'11 dicembre.

198 Tali provvedimenti sono stati oggetto di una consultazione preliminare dei Cantoni, che a maggioranza li hanno approvati.

199 Una grande responsabilità per i gestori dei comprensori sciistici, comunicato stampa della CDS del 4 dicembre 2020 (disponibile soltanto in ted. e franc.).

200 Il 5 e 7 dicembre 2020 si tengono colloqui con sette Cantoni. Secondo il DFI questi contatti sono avvenuti su mandato del Consiglio federale perché questi era convinto che tali Cantoni dovessero adottare ulteriori provvedimenti in modo da contrastare il previsto sovraccarico ospedaliero dovuto al forte aumento del numero dei casi.

201 Documento interlocutorio del DFI al Consiglio federale del 7 dicembre 2020 («Covid-19: Epidemiologische Lage in den Deutschschweizer Kantonen und weiteres Vorgehen»).

202 Il DFI ha fatto notare alla CdG-S che in questa fase si è assistito ad atteggiamenti contrastanti: «Alcuni Cantoni hanno chiesto provvedimenti alla Confederazione senza voler adottare provvedimenti cantonali. I provvedimenti proposti dalla Confederazione sono stati spesso criticati pubblicamente. Se da un lato diversi direttori della sanità hanno chiesto provvedimenti supplementari per far fronte all'elevato carico ospedaliero, dall'altro nelle successive consultazioni i rispettivi Governi cantonali si sono opposti ai provvedimenti federali.»

203 Documento interlocutorio del DFI al Consiglio federale del 7 dicembre 2020 («Covid-19: Epidemiologische Lage in den Deutschschweizer Kantonen und weiteres Vorgehen»).

204 Coronavirus: la situazione peggiora – il Consiglio federale prepara ulteriori provvedimenti, comunicato stampa del Consiglio federale dell'8 dicembre 2020.

205 Coronavirus: chiusura alle 19, come pure la domenica e nei giorni festivi, comunicato stampa del Consiglio federale dell'11 dicembre 2020.

206 Unire gli sforzi prima delle feste, comunicato stampa della CDS dell'11 dicembre 2020 (disponibile soltanto in ted. e franc.).

Sempre l'11 dicembre il Consiglio federale prende atto della prima valutazione della gestione di crisi dell'Amministrazione federale svolta dalla CaF (cfr. n. 5). Questo documento formula quattro massime e una raccomandazione concernente la collaborazione con i Cantoni. Il Consiglio federale incarica la CaF e il DFGP di approfondire il tema con la Conferenza svizzera dei Cancellieri dello Stato e con la CDS. Precisa che, su questa base, i compiti, le competenze e le responsabilità della Confederazione e dei Cantoni in caso di crisi nonché i processi e le interfacce che devono ancora essere chiariti saranno precisati di comune accordo.

Constatando che il numero di infezioni continua a crescere con l'avvicinarsi delle feste, il 18 dicembre 2020 il Consiglio federale adotta un nuovo pacchetto di provvedimenti nazionali, dopo aver consultato i Cantoni. La CDS indica in un comunicato che la maggioranza dei Cantoni si è pronunciata a favore di un inasprimento rapido dei provvedimenti²⁰⁷. Il 30 dicembre, dopo una nuova valutazione della situazione sanitaria – in particolare legata all'apparizione di due nuove varianti del coronavirus provenienti dalla Gran Bretagna e dal Sudafrica – il Consiglio federale rinuncia a inasprire i provvedimenti. Alla fine del mese di dicembre i Cantoni seguono strategie in parte divergenti per quanto riguarda le misure di lotta contro la pandemia, per esempio in relazione alla chiusura dei ristoranti²⁰⁸.

Il DFI ha fatto notare alla CdG-S che durante la fase in cui le consultazioni sono aumentate (autunno/inverno 2020) ci sono state frequenti indiscrezioni e alcuni Cantoni hanno iniziato a pubblicare o rendere note ai media le loro risposte. Questo ha costretto il Dipartimento ad adattare più volte la prassi della consultazione dei Cantoni²⁰⁹. Secondo il DFI questo sviluppo ha influito in modo significativo sul rapporto di fiducia e sulla collaborazione (cfr. n. 7.3.1). Il DFI ha inoltre sottolineato che in questa fase le diverse situazioni epidemiologiche nei Cantoni e la grande diversità dei loro approcci hanno posto il Consiglio federale di fronte a sfide particolarmente grandi (cfr. nota 202 e n. 7.2 e 7.3).

Inizio gennaio–metà maggio 2021: provvedimenti chiave della Confederazione

Con decisione del 6 gennaio 2021 il Consiglio federale pone fine alla «clausola di eccezione» che consente a Cantoni con una situazione epidemiologica favorevole di aprire ristoranti, autorizzare manifestazioni e prevedere orari di chiusura diversi per le strutture

²⁰⁷ La maggioranza dei Cantoni favorevole all'inasprimento dei provvedimenti, comunicato stampa della CDS del 18 dicembre 2020 (disponibile soltanto in ted. e franc.).

²⁰⁸ Infatti, numerosi Cantoni romandi decidono la chiusura completa dei ristoranti mentre alcuni Cantoni svizzero-tedeschi prevedono delle riaperture. Nell'ambito della consultazione relativa al presente rapporto, la CDS, l'AMCS e l'APC hanno precisato che l'insieme di provvedimenti non è mai stato del tutto uniforme durante la gestione della pandemia, a causa delle diverse possibilità politiche, dovute tra l'altro alla gravità variabile dell'infezione.

²⁰⁹ All'inizio il DFI ha deciso di coinvolgere il Consiglio federale prima di ogni consultazione dei Cantoni. Poi il Consiglio federale ha deciso di pubblicare su Internet le consultazioni (inizialmente confidenziali) e di fornire informazioni su di esse durante le conferenze stampa. Secondo il DFI questo ha ridotto sia l'influenza dei Cantoni sia il margine di manovra del Consiglio federale.

accessibili al pubblico. Dopo averlo annunciato sempre il 6 gennaio 2021²¹⁰, il 13 gennaio il Consiglio federale decide di prolungare sino a fine febbraio le misure di lotta contro la pandemia di COVID-19 e di inasprirle²¹¹. Con decisione del 27 gennaio 2021 il Consiglio federale inserisce nell'ordinanza prescrizioni per quanto riguarda la quarantena dei contatti e l'isolamento²¹².

In seguito a una diminuzione del numero di infezioni, il 24 febbraio 2021 il Consiglio federale decide «prime riaperture prudenti» dal 1° marzo²¹³. Queste sono in particolare accompagnate dalla decisione che la Confederazione assuma i costi dei test. Il 19 marzo, in seguito a un nuovo aumento dei casi, il Consiglio federale rinuncia in gran parte ad allentamenti supplementari²¹⁴. Nuovi allentamenti sono poi annunciati il 14 aprile ed entrano in vigore il 19 aprile²¹⁵.

Durante la sessione primaverile 2021 il Parlamento apporta diverse modifiche alla legge COVID-19. L'articolo 1 capoverso 3 precisa ora che «i governi cantonali» (e non più «i Cantoni») devono essere coinvolti nell'elaborazione dei provvedimenti. Il Parlamento adotta anche l'articolo 3b che prevede che «la Confederazione appronta un sistema di test e di tracciamento dei contatti [...] funzionante in tutta la Svizzera», l'articolo 6a riguardante l'introduzione di un certificato sanitario e l'articolo 8a che incarica il Consiglio federale di prevedere «allentamenti per i Cantoni la cui situazione epidemiologica è stabile o in miglioramento e che applicano una strategia di test o altri provvedimenti adatti a combattere l'epidemia [...]».

Il 21 aprile 2021²¹⁶ il Consiglio federale presenta la sua strategia per i mesi successivi e pone in consultazione il modello detto «a tre fasi»²¹⁷, che stabilisce un legame tra l'abrogazione delle misure di lotta contro la pandemia e l'andamento della campagna

210 Coronavirus: ristoranti e strutture per la cultura, il tempo libero e lo sport chiusi sino a fine febbraio, comunicato stampa del Consiglio federale del 6 gennaio 2021.

211 In particolare: obbligo del telelavoro, chiusura dei negozi che non vendono beni di prima necessità, limitazioni degli assembramenti pubblici e delle manifestazioni private a cinque persone, cfr. Coronavirus: il Consiglio federale prolunga e inasprisce i provvedimenti, comunicato stampa del Consiglio federale del 13 gennaio 2021.

212 Coronavirus: la Confederazione assume i costi dei test sulle persone senza sintomi e adatta le regole sulla quarantena, comunicato stampa del Consiglio federale del 27 gennaio 2021. Queste disposizioni entrano in vigore l'8 febbraio 2021.

213 In particolare: riapertura di negozi, musei e impianti sportivi all'aperto, autorizzazione d'incontri privati con al massimo 15 persone all'aria aperta. Cfr. Coronavirus: il Consiglio federale decide prime riaperture prudenti dal 1° marzo, comunicato stampa del Consiglio federale del 24 febbraio 2021.

214 Coronavirus: dal 22 marzo allentamenti per gli incontri privati; rinviate ulteriori riaperture a causa dell'aumento delle infezioni, comunicato stampa del Consiglio federale del 19 marzo 2021.

215 In particolare: permesso di svolgere con determinate restrizioni manifestazioni in presenza di pubblico e attività sportive e culturali al chiuso, riapertura delle terrazze dei ristoranti. Cfr. Coronavirus: prossima fase di riapertura il 19 aprile, comunicato stampa del Consiglio federale del 14 aprile 2021.

216 Coronavirus: il Consiglio federale intende procedere con un modello a tre fasi, comunicato stampa del Consiglio federale del 21 aprile 2021.

217 Fase di protezione, fase di stabilizzazione, fase di normalizzazione.

vaccinale e prevede diversi valori indicativi. Adotta questo modello il 12 maggio 2021 e nel contempo pone in consultazione diversi allentamenti per fine maggio²¹⁸.

A partire da inizio gennaio 2021, il Consiglio federale coinvolge i Cantoni nella presa di decisioni concernenti le misure di lotta contro la pandemia in base a uno schema ricorrente: in un primo momento gli inasprimenti o gli allentamenti previsti sono annunciati pubblicamente e posti in consultazione presso i Cantoni (in genere con un termine di una settimana); in un secondo tempo il Consiglio federale prende atto dei risultati della consultazione e decide. È in particolare il caso per i provvedimenti decisi il 13 gennaio, il 24 febbraio, il 19 marzo e il 12 maggio 2021.

Nell'insieme, i Cantoni – attraverso la CDS – si mostrano piuttosto favorevoli ai provvedimenti proposti dal Consiglio federale, in particolare per l'abrogazione della clausola derogatoria e l'inasprimento dei provvedimenti nel gennaio 2021²¹⁹ e i primi allentamenti nel febbraio 2021²²⁰. Alcune richieste formulate dai Cantoni durante la consultazione sono integrate nelle decisioni del Consiglio federale²²¹.

Tra fine dicembre 2020 e febbraio 2021 DFI e CDPE discutono a scadenze regolari dei provvedimenti possibili a livello delle scuole dell'obbligo²²². A fine gennaio il DFI e la CDPE elaborano scenari per eventuali ulteriori provvedimenti per le scuole secondarie²²³.

Durante questo periodo le discussioni tra Confederazione e Cantoni vertono pure sull'attuazione della strategia vaccinale. Il 25 marzo 2021 viene organizzato un vertice sulla vaccinazione con la partecipazione del presidente della Confederazione, del capo del DFI, dei membri della CDS e del presidente della CdC²²⁴. Il 15 aprile viene organizzato un altro incontro sullo stesso tema tra il capo del DFI e la CDS²²⁵. Il

²¹⁸ Coronavirus: il Consiglio federale adotta la strategia per i prossimi mesi e apre la consultazione sulla quarta fase di riapertura, comunicato stampa del Consiglio federale del 12 maggio 2021.

²¹⁹ La fine del regime derogatorio nei Cantoni è comprensibile, comunicato stampa della CDS del 6 gennaio 2021 (disponibile soltanto in ted. e franc.); Inasprimento dei provvedimenti comprensibile considerata la situazione epidemiologica, comunicato stampa della CDS del 13 gennaio 2021 (disponibile soltanto in ted. e franc.).

²²⁰ Coronavirus: i Cantoni sostengono un allentamento prudente e progressivo, comunicato stampa della CDS del 24 febbraio 2021 (disponibile soltanto in ted. e franc.).

²²¹ P. es. norme relative alle dispense dall'obbligo di indossare la mascherina decise il 13 gennaio 2021 o alcuni provvedimenti di allentamento adottati il 24 febbraio 2021

²²² Questi riguardano un'eventuale prolungamento delle vacanze invernali, poi un possibile divieto dell'insegnamento in presenza.

²²³ Coronavirus: il Consiglio federale fa il punto della situazione epidemiologica, comunicato stampa del Consiglio federale del 20 gennaio 2021.

²²⁴ Coronavirus: incontro tra la Confederazione, i Cantoni, i produttori di vaccini e la comunità scientifica in merito alla campagna vaccinale, comunicato stampa della CDS del 25 marzo 2020 (disponibile soltanto in ted. e franc.).

²²⁵ Coronavirus: la campagna vaccinale al centro dei colloqui tra il consigliere federale Alain Berset e la Conferenza delle direttrici e dei direttori cantonali della sanità, comunicato stampa della CDS del 15 aprile 2021 (disponibile soltanto in ted. e franc.).

31 marzo, su richiesta dei Cantoni, il Consiglio federale decide di prorogare l'impiego della protezione civile in particolare per il sostegno alla campagna vaccinale²²⁶.

I principali dissensi tra Confederazione e Cantoni durante questo periodo sono legati alla decisione del Consiglio federale del 19 marzo 2021 di rinunciare agli allentamenti annunciati a causa del peggioramento della situazione epidemiologica. Durante la consultazione, una maggioranza dei Cantoni si era espressa a favore di allentamenti più incisivi. La CDS indica che i Cantoni sono delusi da questa decisione²²⁷. Dal comunicato stampa del Consiglio federale emerge tuttavia che i pareri espressi dai Cantoni durante la consultazione erano eterogenei²²⁸.

Conformemente all'articolo 1 capoverso 3 della legge COVID-19, il 31 marzo 2021 la CdC chiede alla Confederazione che in futuro le consultazioni non siano più realizzate mediante conferenze intercantonali, salvo casi strettamente eccezionali, vale a dire in casi estremamente urgenti. Spiega infatti che non è possibile svolgere le procedure di consolidamento prima di una presa di posizione condivisa dei Cantoni quando i termini sono così serrati e che, di conseguenza, soltanto i governi cantonali sono in grado di fornire un punto di vista globale. Un incontro viene organizzato a questo proposito tra il capo del DFI, il cancelliere della Confederazione e i presidenti della CDS e della CdC. A partire da questa data le consultazioni sulle proposte di misure federali di lotta contro la pandemia non sono più coordinate dalla CDS; le proposte sono trasmesse dalla Confederazione alle cancellerie dello Stato di ogni Cantone. Secondo il DFI, con questa decisione l'importanza degli scambi con i membri della CDS è nettamente diminuita e i direttori cantonali della sanità si sono espressi molto meno sui provvedimenti proposti (cfr. anche n. 7.3.1)²²⁹.

A inizio maggio 2021 i Cantoni si dicono favorevoli alla strategia «a tre fasi» proposta dal Consiglio federale: durante la consultazione quasi tutti la approvano. Il comitato direttivo della CDS plaude all'adozione di questo modello, auspicando nel contempo tappe di apertura chiare e semplici e invitando il Consiglio federale a non scaglionare in modo troppo ravvicinato gli adeguamenti dei provvedimenti. La CDS precisa che i Cantoni continueranno ad assicurare i provvedimenti in materia di test, tracciamento dei contatti, isolamento e quarantena²³⁰.

²²⁶ Coronavirus: il Consiglio federale prolunga la chiamata in servizio per la protezione civile, comunicato stampa del Consiglio federale del 31 marzo 2021.

²²⁷ I Cantoni avrebbero auspicato maggiori allentamenti, comunicato stampa della CDS del 19 marzo 2021 (disponibile soltanto in ted. e franc.).

²²⁸ Coronavirus: dal 22 marzo allentamenti per gli incontri privati; rinviate ulteriori riaperture a causa dell'aumento delle infezioni, comunicato stampa del Consiglio federale del 19 marzo 2021.

²²⁹ Il DFI ha precisato alla CdG-S che il Consiglio federale aveva informato in modo dettagliato i Cantoni sui rischi di un cambiamento di prassi e che questi erano prevedibili. Nell'ambito della consultazione relativa al presente rapporto, la CDS ha precisato che le direttrici e i direttori cantonali della sanità avevano continuato a partecipare alle discussioni, ma è anche vero che il loro parere sulle questioni legate alla politica sanitaria e all'epidemiologia non aveva più lo stesso peso durante tutta la procedura di consultazione.

²³⁰ Coronavirus: vaccinare e aprire con prudenza per fasi, comunicato stampa della CDS del 12 maggio 2021 (disponibile soltanto in ted. e franc.).

6.2.3 Terza fase della pandemia (maggio 2021 – settembre 2022)

Metà maggio – fine giugno 2021: provvedimenti chiave della Confederazione

Il 19 maggio 2021 il Consiglio federale definisce le grandi linee dell'impiego del certificato COVID²³¹. Il 4 giugno adotta l'ordinanza sui certificati COVID-19²³², che specifica i compiti della Confederazione e dei Cantoni in questo settore.

Il 26 maggio 2021 il Consiglio federale annuncia un allentamento dei provvedimenti «più importante del previsto» a partire dal 31 maggio²³³. Stabilisce inoltre i criteri per l'autorizzazione di manifestazioni con più di 1000 persone, la cui attuazione è in gran parte di competenza dei Cantoni²³⁴. In questo contesto adotta l'ordinanza COVID-19 eventi pubblici²³⁵, che disciplina le questioni legate alle indennità per le grandi manifestazioni.

Il 13 giugno 2021 la legge COVID-19 (nella versione del 25 settembre 2020), contro la quale era stato chiesto il referendum, è adottata in votazione popolare con il 60,2 per cento dei voti.

Il 23 giugno il Consiglio federale decide di allentare ulteriormente i provvedimenti²³⁶. Lo stesso giorno è adottata una nuova versione dell'ordinanza COVID-19 situazione particolare, la quale disciplina in particolare l'obbligo di portare la mascherina nei trasporti pubblici e all'interno di strutture accessibili al pubblico (art. 5 e 6) nonché le competenze dei Cantoni per quanto riguarda la quarantena e l'isolamento (art. 7–9) e le grandi manifestazioni (art. 16 e 17). È mantenuta la possibilità per i Cantoni di

²³¹ Coronavirus: il Consiglio federale concretizza l'impiego del certificato COVID, comunicato stampa del Consiglio federale del 19 maggio 2021.

²³² Ordinanza del 4 giu. 2021 concernente i certificati attestanti l'avvenuta vaccinazione anti-COVID-19, la guarigione dalla COVID-19 o il risultato di un test COVID-19 (Ordinanza sui certificati COVID-19; RS **818.102.2**).

²³³ In particolare: ripresa delle manifestazioni pubbliche con un massimo di 100 persone al chiuso e di 300 persone all'aperto, ripresa di incontri privati con un massimo di 30 persone al chiuso e di 50 persone all'aperto, allentamento delle regole riguardanti i ristoranti, le attività sportive e culturali amatoriali e l'insegnamento presenziale nelle scuole universitarie. Cfr. Coronavirus: quarta fase di riapertura più importante del previsto, comunicato stampa del Consiglio federale del 26 maggio 2021.

²³⁴ Questa fase fa seguito all'introduzione da parte del Parlamento, nella legge COVID-19, dell'articolo 11a, inteso a sostenere la ripresa di manifestazioni d'importanza sovracantonale. Cfr. Coronavirus: più sicurezza per la pianificazione di grandi manifestazioni a partire da luglio, comunicato stampa del Consiglio federale del 28 aprile 2021.

²³⁵ Ordinanza del 26 mag. 2021 sui provvedimenti concernenti eventi pubblici di importanza sovracantonale in relazione all'epidemia di COVID-19 (Ordinanza COVID-19 eventi pubblici; RS **818.101.28**).

²³⁶ In particolare: soppressione dell'obbligo di indossare la mascherina all'aperto, sul lavoro, nelle scuole del livello secondario II e nelle attività sportive e culturali, revoca del telelavoro obbligatorio, soppressione della limitazione della capienza alle grandi manifestazioni con certificato, soppressione delle restrizioni nell'insegnamento presenziale nelle scuole universitarie, soppressione della limitazione del numero di ospiti nei ristoranti. Cfr. Coronavirus: il Consiglio federale decide nuovi, grandi allentamenti e agevola l'entrata in Svizzera, comunicato stampa del Consiglio federale del 23 giugno 2021.

autorizzare agevolazioni e di prendere provvedimenti supplementari (art. 22 e 23). L'ordinanza menziona inoltre per la prima volta il certificato COVID-19 in relazione a determinate restrizioni.

Nelle sue note d'informazione al Consiglio federale sull'evoluzione della pandemia il DFI include, a partire dalla primavera del 2021, una descrizione della situazione epidemiologica e delle misure di lotta contro la pandemia in vigore in ogni Cantone.

Il 20 maggio 2021, in occasione dell'assemblea plenaria, la CDS stila un primo bilancio della gestione della pandemia. Conclude in particolare che, di fronte a una crisi di questa portata, il federalismo svizzero non è un ostacolo ma una sfida. Ritiene inoltre che i compiti e le competenze debbano essere delimitati più chiaramente in caso di situazione particolare²³⁷.

In occasione dell'entrata in vigore dell'ordinanza sui certificati COVID-19, a inizio giugno 2021, il Consiglio federale sottolinea la «stretta collaborazione tra la Confederazione e i Cantoni» per quanto riguarda il certificato²³⁸.

Al momento dell'annuncio dell'allentamento del 31 maggio 2021, il Consiglio federale indica che effettuerà un solo ulteriore allentamento prima dell'estate, in particolare per rispondere a quanto «auspicato dai Cantoni» e per evitare «di dover adeguare ripetutamente e a breve l'attuazione delle regole»²³⁹. In considerazione dell'andamento epidemiologico favorevole e del riscontro dei Cantoni, con gli allentamenti del 31 maggio e del 26 giugno il Consiglio federale decide riaperture più ampie rispetto a quelle inizialmente proposte nella consultazione.

Il 23 giugno 2021, in seguito a una nuova richiesta dei Cantoni, il Consiglio federale decide di prolungare la chiamata in servizio della protezione civile fino al 31 ottobre per sostenere la campagna di vaccinazione. Annuncia tuttavia l'intenzione di porre gradualmente fine a questo impegno²⁴⁰.

Prima della pausa estiva, il Consiglio federale discute sui preparativi per i mesi autunnali e invernali e sulla lotta contro un'eventuale impennata del numero di casi. Il 30 giugno pubblica un rapporto che presenta tre scenari di sviluppo della pandemia e la

²³⁷ Assemblea plenaria della CDS: Primi insegnamenti tratti dalla gestione della crisi di COVID-19, comunicato stampa della CDS del 20 maggio 2021 (disponibile soltanto in ted. e franc.).

²³⁸ Coronavirus: il Consiglio federale adotta l'ordinanza sui certificati COVID, comunicato stampa del Consiglio federale del 4 giugno 2021. I Cantoni definiscono le istituzioni del settore sanitario che possono emettere certificati COVID, mentre la Confederazione mette a disposizione un sistema per l'emissione, la verifica e la revoca dei certificati. Essa coadiuva inoltre i Cantoni «nell'introduzione della soluzione e dei relativi adeguamenti a livello organizzativo».

²³⁹ Ripresa delle manifestazioni pubbliche fino a 100 persone al chiuso e a 300 persone all'aperto, ripresa di incontri privati fino a 30 persone al chiuso e a 50 persone all'aperto, allentamento delle regole per i ristoranti, le attività sportive e culturali amatoriali e l'insegnamento presenziale nelle scuole universitarie. Cfr. Coronavirus: quarta fase di riapertura più importante del previsto, comunicato stampa del Consiglio federale del 26 maggio 2021.

²⁴⁰ Coronavirus: ulteriore prolungamento della chiamata in servizio della protezione civile, comunicato stampa del Consiglio federale del 23 giugno 2021.

relativa pianificazione prevista²⁴¹. Il rapporto sottolinea in particolare l'importanza che i Cantoni siano in grado di garantire il tracciamento dei contatti e il mantenimento della capacità degli ospedali. Il DFI è incaricato «di sollecitare i Cantoni a mantenere risorse per il tracciamento dei contatti e di sostenerli nel perfezionamento e nell'adeguamento alle possibili sfide future della loro strategia di tracciamento dei contatti».

Luglio – metà novembre 2021: provvedimenti chiave della Confederazione

L'11 agosto 2021 il Consiglio federale annuncia che, tenuto conto dell'evoluzione incerta della situazione epidemiologica, intende mantenere le misure di lotta contro la pandemia in vigore. Considerando che tutta la popolazione che desiderava essere vaccinata ha potuto farlo, indica che adotterà nuovi provvedimenti solo in caso di sovraccarico delle strutture ospedaliere e che non adotterà più provvedimenti restrittivi rivolti all'intera popolazione²⁴².

L'8 settembre 2021, constatando un aumento del numero di ospedalizzazioni, il Consiglio federale decide di estendere a diversi settori l'obbligo di presentare un certificato²⁴³. Il 3 novembre decide di introdurre un «certificato COVID svizzero» per le persone guarite e per quelle che non possono farsi vaccinare né testare²⁴⁴.

Nel complesso i Cantoni adottano relativamente pochi nuovi provvedimenti nell'estate del 2021. Diversi Cantoni mantengono l'obbligo di indossare la mascherina nelle scuole secondarie. Alcuni introducono test obbligatori per il personale sanitario o intensificano le loro offerte di test e vaccinazione per la popolazione. La maggior parte dei Cantoni introduce test di massa nelle scuole o nelle imprese²⁴⁵.

Nel suo comunicato stampa dell'11 agosto 2021 il Consiglio federale «ricorda ai Cantoni che, conformemente alla legge sulle epidemie, sono tenuti a prendere provvedimenti in caso di rialzo regionale dei contagi e sovraccarico dei loro ospedali». Sottolinea inoltre che i Cantoni «devono garantire che chiunque intenda immunizzarsi possa continuare a ricevere il vaccino senza difficoltà»²⁴⁶.

Nel mese di agosto la CDS pubblica un documento intitolato «Attenuamento in caso di recrudescenza dell'epidemia di COVID-19 nell'autunno/inverno 2021» («rebound

²⁴¹ Documento di lavoro per la pianificazione a medio termine. Epidemia di COVID-19, punto della situazione e previsioni per l'autunno/inverno 2021/2022. Rapporto del Consiglio federale del 30 giugno 2021. Cfr. anche Coronavirus: il Consiglio federale presenta la strategia per i prossimi mesi, comunicato stampa del Consiglio federale del 30 giugno 2021.

²⁴² Coronavirus: il Consiglio federale mantiene i provvedimenti di protezione e invita la popolazione a farsi vaccinare, comunicato stampa del Consiglio federale dell'11 agosto 2021.

²⁴³ In particolare ai ristoranti, alle strutture culturali e per il tempo libero e alle manifestazioni al chiuso. Cfr. Coronavirus: il Consiglio federale estende l'obbligo del certificato e pone in consultazione nuove disposizioni per l'entrata in Svizzera, comunicato stampa del Consiglio federale dell'8 settembre 2021.

²⁴⁴ Coronavirus: il Consiglio federale semplifica l'accesso al certificato COVID per le persone guarite, comunicato stampa del Consiglio federale del 3 novembre 2021

²⁴⁵ Nota del DFI al Consiglio federale del 24 agosto 2021 («Von-Wattenwyl-Gespräche vom 3. September 2021. Covid-19: Gesundheitspolitische Lage»).

²⁴⁶ Coronavirus: il Consiglio federale mantiene i provvedimenti di protezione e invita la popolazione a farsi vaccinare, comunicato stampa del Consiglio federale dell'11 agosto 2021.

paper II»)247. La CDS condivide l'analisi del Consiglio federale secondo cui resta possibile una nuova impennata dei casi e delle ospedalizzazioni. Sottolinea che i sistemi di sorveglianza a livello federale e cantonale devono essere mantenuti e sostiene gli sforzi per aumentare il tasso di vaccinazione. Cita inoltre i provvedimenti che considera prioritari nella lotta contro la pandemia248. La CDS ritiene inoltre che, se la situazione dovesse peggiorare in tutto il Paese, i provvedimenti dovrebbero essere introdotti dalla Confederazione con validità nazionale. Approva il mantenimento della situazione particolare fino a nuovo avviso e afferma che, alla luce delle esperienze dell'autunno 2020, la reattività deve essere migliorata a livello cantonale e nazionale.

Nel corso del mese di agosto del 2021 si delinea un forte aumento dei casi e delle ospedalizzazioni. Il 25 agosto il Consiglio federale decide di avviare «preventivamente» una consultazione sull'estensione dell'obbligo del certificato249, indirizzata in particolare ai governi cantonali e a cinque conferenze intercantonali250. Il 26 agosto ha luogo anche uno scambio di opinioni su questo tema tra la CDS e il DFI. La proposta del Consiglio federale è accolta perlopiù favorevolmente dai Cantoni251.

L'8 settembre 2021, constatando che la situazione negli ospedali rimane tesa, che alcuni Cantoni devono rinviare interventi e che sono stati necessari trasferimenti di pazienti tra ospedali, il Consiglio federale decide di estendere l'obbligo del certificato252. Gli spazi interessati corrispondono a quelli che i Cantoni avevano indicato in occasione della consultazione preliminare253.

La vaccinazione rimane al centro delle discussioni tra la Confederazione e i Cantoni in questo periodo. In risposta al tasso di vaccinazione alla fine dell'estate, giudicato insufficiente, l'UFSP lancia alcune campagne d'informazione254. In ottobre il DFI,

247 CDS: Attenuamento in caso di recrudescenza dell'epidemia di COVID-19 nell'autunno/inverno 2021 («*rebound paper II*»), documento del 2 agosto 2021 (disponibile soltanto in ted. e franc., pubblicato il 27 agosto 2021 sul sito Internet della CDS). Questo documento è basato sostanzialmente sul documento strategico comune dell'ottobre 2020 e sul modello a tre fasi del Consiglio federale.

248 Prioritariamente: misure d'igiene, obbligo di indossare la mascherina, test, certificato COVID.

249 Coronavirus: il Consiglio federale avvia preventivamente una consultazione sull'estensione dell'obbligo del certificato, comunicato stampa del Consiglio federale del 25 agosto 2021. Lo stesso giorno il Consiglio federale dà seguito a diverse proposte dei Cantoni, in particolare in merito all'assunzione dei costi della vaccinazione degli Svizzeri all'estero e al rimborso dei test per i giovani.

250 Una sola conferenza cantonale (la Conferenza dei comandanti delle polizie cantonali della Svizzera) risponde alla consultazione.

251 Coronavirus: eco prevalentemente positiva per l'estensione dell'obbligo del certificato, comunicato stampa del Consiglio federale del 1° settembre 2021.

252 Coronavirus: il Consiglio federale estende l'obbligo del certificato e pone in consultazione nuove disposizioni per l'entrata in Svizzera, comunicato stampa del Consiglio federale dell'8 settembre 2021.

253 Nota d'informazione del DFI al Consiglio federale del 31 agosto 2021 («Covid-19: Gesundheitspolitische Lage»).

254 «Non rimandare: fatti vaccinare.»: L'UFSP avvia una nuova campagna di informazione sulla vaccinazione anti-COVID-19, comunicato stampa dell'UFSP del 16 agosto 2021; Nuova campagna di informazione della Confederazione: «Meglio farsi vaccinare», comunicato stampa dell'UFSP del 4 ottobre 2021.

l'UFSP e i Cantoni collaborano al lancio di un'offensiva di vaccinazione decisa dal Consiglio federale, finanziata dalla Confederazione e attuata dai Cantoni²⁵⁵. All'inizio di novembre si svolge la Settimana della vaccinazione, durante la quale i Cantoni organizzano vari eventi e progetti²⁵⁶.

Metà novembre – dicembre 2021: provvedimenti chiave della Confederazione

Il 28 novembre 2021, a seguito di un referendum, il Popolo svizzero approva con il 62 per cento dei voti la modifica della legge COVID-19 del marzo 2021, comprendente l'articolo 6a sul certificato COVID-19.

Il 3 dicembre 2021²⁵⁷, di fronte alla comparsa della variante Omicron e all'aumento del numero di pazienti ospedalizzati, il Consiglio federale decide di estendere nuovamente l'obbligo del certificato²⁵⁸ e adotta diverse altre misure di lotta contro la pandemia²⁵⁹. Introduce pure la possibilità di limitare l'accesso a manifestazioni e strutture alle persone vaccinate o guarite («regola 2G»).

In considerazione del continuo aumento dei ricoveri ospedalieri, il 17 dicembre 2021 il Consiglio federale decide di inasprire nuovamente le misure di lotta contro la pandemia²⁶⁰. La «regola 2G» viene estesa a diverse aree²⁶¹, in parte con un obbligo di test («regola 2G+»)²⁶². Vengono adottati diversi provvedimenti sanitari supplementari²⁶³.

255 Coronavirus: il Consiglio federale lancia un'offensiva di vaccinazione, comunicato stampa del Consiglio federale del 13 ottobre 2021. In vista di questa offensiva, l'UFSP organizza riunioni tecniche e laboratori con i Cantoni e l'argomento viene discusso durante un incontro tra il DFI e la CDS. Il DFI ha precisato alla CdG-S che l'offensiva di vaccinazione del Consiglio federale era una chiara reazione agli sforzi dei Cantoni, secondo il Consiglio federale insufficienti, per fissare la soglia per le vaccinazioni più bassa possibile, per avvicinarsi maggiormente alla popolazione e per ridurre le distanze dei centri di vaccinazione.

256 Coronavirus: Confederazione e Cantoni danno il via alla Settimana nazionale di vaccinazione, comunicato stampa del Consiglio federale del 3 novembre 2021.

257 Coronavirus: il Consiglio federale rafforza i provvedimenti contro la pandemia, comunicato stampa del Consiglio federale del 3 dicembre 2021.

258 In particolare per gli spazi chiusi di tutte le manifestazioni pubbliche, le attività sportive e culturali amatoriali al chiuso e le manifestazioni all'aperto a partire da 300 partecipanti.

259 In particolare: obbligo della mascherina nei luoghi al chiuso accessibili al pubblico anche laddove l'accesso è consentito soltanto alle persone munite di certificato, obbligo di stare seduti durante la consumazione nei ristoranti, riduzione della durata di validità dei test.

260 Coronavirus: il Consiglio federale decide di inasprire i provvedimenti, comunicato stampa del Consiglio federale del 17 dicembre 2021.

261 In particolare agli spazi chiusi di ristoranti e strutture culturali, sportive e per il tempo libero e alle manifestazioni al chiuso, con l'obbligo di indossare la mascherina.

262 In particolare per le prove di gruppi di strumenti a fiato, le discoteche e i bar, ma soltanto per le persone la cui vaccinazione o guarigione risale a più di quattro mesi prima.

263 In particolare: limitazioni per gli incontri privati al chiuso se sono presenti persone non vaccinate, reintroduzione dell'obbligo del telelavoro, obbligo della mascherina nelle scuole del livello secondario II, raccomandazione di rinviare interventi non urgenti negli ospedali, assunzione dei costi dei test.

Parallelamente, nella sessione invernale 2021, il Parlamento adotta diverse modifiche della legge COVID-19, segnatamente l'articolo 3 capoverso 4^{bis}, secondo cui i Cantoni, al fine di rafforzare i servizi del settore sanitario nella pandemia, «finanziano le riserve di capacità necessarie per far fronte ai picchi di attività» e «definiscono le capacità necessarie d'intesa con la Confederazione».

Di fronte al peggioramento della situazione sanitaria, il 24 novembre 2021 il Consiglio federale dichiara che non ritiene «al momento opportune» restrizioni a livello nazionale²⁶⁴ e conferma «la collaborazione concordata con i Cantoni. In caso di differenze regionali nell'evoluzione della pandemia, spetta a questi ultimi adottare i provvedimenti necessari». Invita i Cantoni che non vi hanno ancora provveduto ad adottare taluni provvedimenti supplementari²⁶⁵ e sottolinea che interverrà «a livello nazionale soltanto se i provvedimenti cantonali e un cambiamento dei comportamenti non daranno i loro frutti». A questo proposito è inviata una lettera alla CDS.

Il 25 novembre 2021, al termine dell'assemblea plenaria, la CDS invita i Cantoni a rafforzare le misure di protezione, ma ritiene che siano necessari provvedimenti anche a livello nazionale. Nel suo comunicato stampa sottolinea che l'esperienza dell'anno scorso dimostra che l'adozione di provvedimenti diversi a livello cantonale incontra scarsa comprensione da parte della popolazione²⁶⁶. Lo stesso giorno la Confederazione prende atto della comparsa di una nuova variante proveniente dall'Africa meridionale (Omicron). Il giorno successivo la variante è giudicata «preoccupante» dall'OMS e la Svizzera adotta provvedimenti immediati per contenerne la diffusione²⁶⁷.

Il 30 novembre 2021 – due giorni dopo la votazione sulla legge COVID-19 – il Consiglio federale si riunisce in seduta straordinaria. Tenuto conto delle incertezze legate alla variante Omicron e dell'aumento dell'occupazione dei letti nei reparti di terapia intensiva, decide di svolgere una breve consultazione (meno di 48 ore) sulla reintroduzione di provvedimenti più restrittivi²⁶⁸. Al momento della decisione, il 3 dicembre, il Consiglio federale modifica alcuni provvedimenti sulla base dei riscontri dei Cantoni²⁶⁹. Nel suo comunicato stampa dichiara inoltre che «quasi tutti i Cantoni conti-

264 Coronavirus: il Consiglio federale intende evitare restrizioni a livello nazionale, comunicato stampa del Consiglio federale del 24 novembre 2021. A quell'epoca la differenza dei tassi di incidenza tra alcuni Cantoni è di 1 a 6. Il Consiglio federale giustifica la sua decisione con il fatto che l'occupazione dei posti letto nei reparti di terapia intensiva è relativamente bassa e le disparità regionali sono significative.

265 In particolare: invitare a effettuare test ripetuti nelle scuole e introdurre l'obbligo del certificato per dipendenti e visitatori di strutture sanitarie.

266 Assemblea plenaria della CDS: Sono necessari provvedimenti supplementari per arginare la COVID-19, comunicato stampa della CDS del 25 novembre 2021 (disponibile soltanto in ted. e franc.).

267 Divieto di voli diretti dall'Africa meridionale, quarantena e test obbligatori per i viaggiatori provenienti dalle regioni interessate.

268 Coronavirus: il Consiglio federale avvia una consultazione sulla reintroduzione di provvedimenti più restrittivi, comunicato stampa del Consiglio federale del 30 novembre 2021.

269 P. es. l'obbligo del telelavoro è sostituito con una raccomandazione e si rinuncia a prescrivere test ripetuti nelle scuole.

nuano ad essere d'accordo con i principi strategici di cooperazione tra la Confederazione e i Cantoni concordati nell'ottobre del 2020» e che «una grande maggioranza [dei Cantoni] è inoltre disposta ad adottare provvedimenti più restrittivi [in funzione] degli sviluppi epidemiologici regionali»²⁷⁰. Diversi Cantoni adotteranno effettivamente simili provvedimenti nel corso del mese di dicembre del 2021²⁷¹.

Il 7 e il 10 dicembre 2021 il Consiglio federale approva per la terza volta la messa a disposizione di un servizio d'appoggio dell'esercito e della protezione civile per assistere i Cantoni nelle strutture sanitarie, nella vaccinazione e nel tracciamento dei contatti²⁷². L'impiego è limitato alla fine di marzo del 2022.

Il 10 dicembre, di fronte a un'evoluzione della situazione giudicata «molto critica», il Consiglio federale decide di porre in consultazione due opzioni per il rafforzamento delle misure di lotta contro la pandemia²⁷³. Il 17 dicembre opta infine per la variante che include le «regole 2G e 2G+», sottolineando che l'obiettivo principale di questi provvedimenti è proteggere le strutture ospedaliere e garantire l'accesso alle cure intensive²⁷⁴. Alcuni provvedimenti sono di competenza dei Cantoni, come l'obbligo di indossare la mascherina nelle scuole del livello secondario II²⁷⁵. Il Consiglio federale formula inoltre raccomandazioni rivolte ai Cantoni in merito all'uso della mascherina nelle scuole dell'obbligo, allo svolgimento di test ripetuti e al rinvio di interventi ospedalieri non urgenti.

Alla fine di dicembre il DFI discute della capacità degli ospedali con diversi direttori cantonali della sanità. Il 31 dicembre il Consiglio federale si astiene dall'adottare ulteriori provvedimenti a causa delle incertezze sull'evoluzione futura della situazione epidemiologica in relazione alla variante Omicron²⁷⁶.

²⁷⁰ Coronavirus: il Consiglio federale rafforza i provvedimenti contro la pandemia, comunicato stampa del Consiglio federale del 3 dicembre 2021.

²⁷¹ In particolare: obbligo della mascherina nelle scuole, obbligo di stare seduti durante la consumazione nei ristoranti, «regola 3G» nelle strutture mediche.

²⁷² Coronavirus: il Consiglio federale decide un ulteriore sostegno da parte dell'esercito, comunicato stampa del Consiglio federale del 7 dicembre 2021; Coronavirus: il Consiglio federale chiama in servizio la protezione civile per la terza volta, comunicato stampa del Consiglio federale del 10 dicembre 2021.

²⁷³ Coronavirus: il Consiglio federale pone in consultazione due varianti di provvedimenti più restrittivi, comunicato stampa del Consiglio federale del 10 dicembre 2021.

²⁷⁴ Coronavirus: il Consiglio federale decide di inasprire i provvedimenti, comunicato stampa del Consiglio federale del 17 dicembre 2021. Il 13 dicembre 2021 il numero di pazienti in terapia intensiva supera la soglia dei 300.

²⁷⁵ L'articolo 2 capoverso 2 dell'ordinanza COVID-19 situazione particolare stabilisce che i provvedimenti nel settore della scuola dell'obbligo e del livello secondario II rientrano nella competenza dei Cantoni.

²⁷⁶ Coronavirus: il Consiglio federale ha fatto il punto della situazione epidemiologica, comunicato stampa del Consiglio federale del 31 dicembre 2021.

Gennaio – fine marzo 2022: provvedimenti chiave della Confederazione

Il 12 gennaio 2022 il Consiglio federale pone in consultazione una proroga delle misure di lotta contro la pandemia. Allenta inoltre le regole in materia di quarantena e isolamento²⁷⁷. Il 19 gennaio decide di prorogare i provvedimenti contro la diffusione del coronavirus, alcuni sino alla fine di febbraio e altri sino alla fine di marzo²⁷⁸.

Vista l'evoluzione favorevole della situazione negli ospedali, il 2 febbraio 2022 il Consiglio federale decide di revocare la quarantena e l'obbligo del telelavoro²⁷⁹. Il 16 febbraio annuncia la revoca di quasi tutte le misure di lotta contro la pandemia per il giorno successivo²⁸⁰. Comunica inoltre la sua intenzione di porre fine alla situazione particolare alla fine di marzo²⁸¹.

Il 30 marzo 2022 il Consiglio federale conferma la decisione di ritornare alla situazione normale a partire dal 1° aprile e di revocare le ultime misure di lotta contro la pandemia²⁸². L'ordinanza COVID-19 situazione particolare è abrogata e l'applicazione di tracciamento di prossimità è sospesa. Le disposizioni dell'ordinanza 3 COVID-19 rimangono essenzialmente in vigore, in particolare quelle relative al materiale medico e ai test.

All'inizio di gennaio del 2022 il DFI informa il Consiglio federale sulla situazione delle cure intensive nei Cantoni²⁸³. Il 12 gennaio il Consiglio federale discute sulle possibilità per la Confederazione di sostenere i Cantoni nello sviluppo delle loro capacità sulla base della legge COVID-19²⁸⁴. Incarica il DFI di chiarire con i Cantoni il relativo fabbisogno per l'inverno 2022/2023.

277 Coronavirus: il Consiglio federale propone di prorogare i provvedimenti e riduce a cinque giorni l'isolamento e la quarantena, comunicato stampa del Consiglio federale del 12 gennaio 2022. Si noti che il Consiglio federale autorizza i Cantoni a concedere deroghe alla quarantena e all'isolamento per garantire la sicurezza dell'approvvigionamento.

278 Coronavirus: quarantena e obbligo del telelavoro in vigore fino a fine febbraio, gli altri provvedimenti provvisoriamente fino a fine marzo, comunicato stampa del Consiglio federale del 19 gennaio 2022.

279 Coronavirus: il Consiglio federale revoca la quarantena e l'obbligo del telelavoro e pone in consultazione ampi allentamenti, comunicato stampa del Consiglio federale del 2 febbraio 2022.

280 Ad eccezione dell'uso della mascherina in determinati luoghi e dell'isolamento.

281 Coronavirus: il Consiglio federale revoca i provvedimenti – ancora in vigore fino a fine marzo soltanto l'obbligo della mascherina sui trasporti pubblici e nelle strutture sanitarie e l'isolamento, comunicato stampa del Consiglio federale del 16 febbraio 2022.

282 Coronavirus: ritorno alla situazione normale e pianificazione della fase transitoria fino alla primavera del 2023, comunicato stampa del Consiglio federale del 30 marzo 2022.

283 Nota d'informazione del DFI al Consiglio federale del 4 gennaio 2022 («Neuste Erkenntnisse zur Omikron-Variante und Lagebeurteilung»). Il DFI afferma che i Cantoni si impegnano per aumentare le capacità, in particolare con il sostegno dell'esercito, ma che non è più possibile raggiungere un livello equivalente a quello della primavera 2020, in particolare perché il personale è esausto.

284 Sulla base dell'articolo 3 capoverso 4^{bis} della legge COVID-19 il Consiglio federale decide di chiarire con i Cantoni il loro fabbisogno di capacità ospedaliera per l'inverno 2022/2023.

Tra gennaio e marzo 2022, come nelle fasi precedenti, il Consiglio federale sottopone le sue proposte ai Cantoni per consultazione, generalmente per una settimana. La proroga delle misure di lotta contro la pandemia decisa il 19 gennaio è sostenuta da tutti i Cantoni; su loro proposta, il Consiglio federale procede a modifiche puntuali dei provvedimenti in vigore²⁸⁵.

Nel corso del mese di gennaio del 2022 i tassi di contagio giornalieri raggiungono il livello più alto dall'inizio della pandemia (tra 40 000 e 50 000). Ciononostante, a causa del minore grado di pericolosità della variante Omicron e dell'immunità della popolazione, il numero di decessi si stabilizza e il tasso di occupazione dei letti negli ospedali diminuisce. Vista la situazione, il 2 febbraio il Consiglio federale decide di revocare alcuni provvedimenti con effetto immediato e di porre in consultazione due opzioni per i prossimi allentamenti. Una netta maggioranza dei Cantoni si esprime a favore della revoca della maggior parte dei provvedimenti a partire dal 17 febbraio, posizione condivisa dal Consiglio federale.

Alla fine di febbraio del 2022²⁸⁶ l'UFSP elabora un progetto di documento volto a chiarire la ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni per la gestione della pandemia in vista del ritorno alla normalità, sul modello del documento dell'ottobre 2020. Il DFI informa il Consiglio federale che il progetto di documento sarà discusso con la DSC in vista di una sua adozione congiunta. Il 7 marzo il capo del DFI e la CDS discutono le modalità della futura collaborazione²⁸⁷.

Il 10 marzo la CDS formula raccomandazioni rivolte ai Cantoni sull'attuazione dell'articolo 3 capoverso 4^{bis} della legge COVID-19 concernente il rafforzamento delle capacità di terapia intensiva²⁸⁸. Le proposte corrispondono in gran parte ai provvedimenti già attuati durante le fasi precedenti della pandemia²⁸⁹. La CDS sottolinea inoltre l'importanza di provvedimenti a lungo termine per la formazione e il reclutamento del personale ospedaliero. Essa rinuncia a fissare un obiettivo numerico per l'aumento della capacità nell'inverno 2022/2023²⁹⁰.

285 In particolare: fine della raccolta di dati nelle discoteche e a determinate manifestazioni, autorizzazione a svolgere grandi manifestazioni anche in caso di capacità insufficienti per il tracciamento dei contatti, regole per gli esami di maturità.

286 Nota del DFI al Consiglio federale del 22 febbraio 2022 («Covid-19: Epidemiologische Lage»).

287 Coronavirus: la Confederazione e i Cantoni discutono della loro collaborazione nei prossimi mesi, comunicato stampa congiunto del DFI e della CDS del 7 marzo 2022.

288 CDS: Attuazione dell'articolo 3 capoverso 4^{bis} della legge COVID-19. Raccomandazione e valutazione all'attenzione dei Cantoni, documento della CDS del 10 marzo 2022 (disponibile soltanto in ted. e franc.).

289 Ad esempio il rinvio degli interventi non urgenti negli ospedali, la creazione di posti ad hoc nei reparti di terapia intensiva, il ricorso a personale di sostegno supplementare, il trasferimento di pazienti tra Cantoni e regioni.

290 In un secondo momento questa circostanza porterà la Commissione della sicurezza sociale e della sanità del Consiglio nazionale (CSSS-N), tra l'altro, a esprimere la propria preoccupazione al riguardo in una lettera indirizzata il 31 maggio 2022 alla CDS. La CSSS-N ricorda ai Cantoni il loro obbligo di garantire sufficienti capacità ospedaliere, riservandosi di proporre un tenore più vincolante di questo articolo nel quadro della modifica della legge COVID-19, e di garantire che vengano fissati obiettivi precisi per l'ampliamento delle capacità ospedaliere.

Aprile – dicembre 2022: provvedimenti chiave della Confederazione

Il 18 maggio 2022 il Consiglio federale adotta un documento di base che presenta la ripartizione dei compiti tra la Confederazione e i Cantoni in situazione normale²⁹¹.

Il 3 giugno 2022 il Consiglio federale trasmette al Parlamento un messaggio concernente la proroga di diverse disposizioni della legge COVID-19. In occasione dell'esame parlamentare del disegno di legge nelle sessioni autunnali e invernali del 2022, le disposizioni relative all'assunzione dei costi dei test da parte dei Cantoni a partire dal 2023²⁹² e alle capacità cantonali nei reparti di terapia intensiva sono oggetto di divergenze tra Consiglio nazionale e Consiglio degli Stati²⁹³.

Nel comunicato del 30 marzo 2022 in cui annuncia il ritorno alla normalità il Consiglio federale sottolinea che «la responsabilità di adottare provvedimenti per proteggere la salute pubblica sarà di nuovo in primo luogo dei Cantoni»²⁹⁴. Sottopone a consultazione dei Cantoni il progetto di documento che definisce gli obiettivi e la ripartizione dei compiti per la fase di transizione fino alla primavera del 2023.

Il 29 aprile la CdC adotta il rapporto finale sulla cooperazione tra Confederazione e Cantoni durante la crisi (cfr. n. 4)²⁹⁵. Il rapporto contiene 15 raccomandazioni, la maggior parte delle quali rivolte alla Confederazione. In una nota indirizzata al Consiglio federale all'inizio di maggio la CaF e il DFI dichiarano che condividono solo in parte le conclusioni del rapporto²⁹⁶.

Il 18 maggio 2022 il Consiglio federale constata che «molti Cantoni hanno espresso critiche» nei confronti del documento di base sulla ripartizione dei compiti e delle responsabilità in caso di situazione normale e «hanno rifiutato di adottarlo come documento comune»²⁹⁷. Le principali divergenze riguardano la suddivisione dei compiti

²⁹¹ Consiglio federale: Documento di base della Confederazione sull'evoluzione a medio e a lungo termine dell'epidemia di COVID-19 e sul passaggio alla «situazione normale» del 18 maggio 2022 (di seguito: «Documento di base della Confederazione del 18 maggio 2022»)

²⁹² Nell'ambito della consultazione sull'avamprogetto di proroga della legge COVID-19 (dal 27 aprile al 12 maggio), tutti i Cantoni si oppongono alla proposta di far sostenere ai Cantoni i costi dei test COVID-19 a partire dal 2023. Il Consiglio federale la mantiene tuttavia nel suo messaggio al Parlamento di inizio giugno.

²⁹³ In occasione della sessione invernale 2022 le Camere hanno deciso di cessare dalla fine del 2022 il finanziamento dei test da parte della Confederazione. Infine non hanno apportato alcuna modifica alle disposizioni relative alle capacità nei reparti di terapia intensiva.

²⁹⁴ Coronavirus: ritorno alla situazione normale e pianificazione della fase transitoria fino alla primavera del 2023, comunicato stampa del Consiglio federale del 30 marzo 2022.

²⁹⁵ CdC: Cooperazione tra Confederazione e Cantoni durante l'epidemia di COVID-19: conclusioni e raccomandazioni, rapporto finale del 29 aprile 2022. La CaF e il DFI hanno proceduto a due scambi preliminari con la CdC sul progetto di rapporto, nel dicembre 2021 e a inizio aprile 2022.

²⁹⁶ In seguito la CaF e il DFI hanno trasmesso alla CdG-S un parere dettagliato sulle conclusioni del rapporto.

²⁹⁷ Coronavirus: il Consiglio federale adotta un documento di base su obiettivi, compiti e competenze nella fase di transizione, comunicato stampa del Consiglio federale del 18 maggio 2022.

in caso di rapido aumento del numero di contagi²⁹⁸. Il Consiglio federale decide quindi di adottare questo documento unilateralmente, presentando così il suo punto di vista sulle rispettive competenze della Confederazione e dei Cantoni in diversi settori²⁹⁹.

I dissensi tra la Confederazione e la CDS sulla responsabilità per l'adozione di provvedimenti di portata nazionale nel caso di una nuova ondata proseguono durante l'estate del 2022. Il 20 maggio 2022 la CDS decide una serie di raccomandazioni sul processo di adozione di provvedimenti anti-COVID-19. Tale processo prevede, a titolo sussidiario, che vengano presi provvedimenti federali in presenza di una situazione epidemiologica tesa e di un carico significativo sul sistema sanitario³⁰⁰. In una lettera del 21 giugno³⁰¹ il capo del DFI comunica alla CDS che la Confederazione non condivide la valutazione dei Cantoni su questo punto³⁰². Il 24 giugno, in un documento intitolato «Attenuamento in caso di recrudescenza dell'epidemia di COVID-19 nell'autunno/inverno 2022/2023» (*«rebound paper III»*)³⁰³, la CDS esprime nuovamente l'auspicio che, in caso di nuova ondata, determinati provvedimenti³⁰⁴ vengano decretati a livello nazionale dalla Confederazione. In due note indirizzate al Consiglio federale nel giugno e nell'agosto 2022 il DFI rileva che persistono differenze di valutazione ed esprime la sua preoccupazione per l'impatto di tali differenze nel caso di una nuova ondata in autunno e inverno. Il DFI sottolinea il rischio che i Cantoni ritardino l'adozione di determinati provvedimenti, mettendo così sotto pressione la Confederazione affinché dichiari nuovamente la situazione particolare³⁰⁵.

Il 22 giugno 2022 il Consiglio federale prende atto del rapporto della CaF concernente la valutazione della gestione di crisi dell'Amministrazione federale durante la pandemia

298 Il Consiglio federale ritiene che un nuovo passaggio alla situazione particolare debba avvenire solo come ultima risorsa, mentre i Cantoni giudicano che la Confederazione debba nuovamente intervenire quando occorre prendere provvedimenti a livello nazionale.

299 Sorveglianza e sistemi di dichiarazione, test, capacità di assistenza, provvedimenti non farmaceutici, vaccinazioni, programma di promozione dei medicinali anti-COVID-19, ricerca, conseguenze a lungo termine della COVID-19 sulla salute, affari internazionali, comunicazione, coordinamento.

300 Raccomandazioni della CDS all'attenzione dei Cantoni sui provvedimenti anti-COVID-19 nella «situazione normale». Definizione del processo, documento della CDS del 20 maggio 2022 (disponibile soltanto in ted. e franc.)

301 GDK-Empfehlungen zu Covid-19-Massnahmen zuhanden Kantone in der «normalen Lage»: Stellungnahme des EDI, lettera del DFI alla CDS del 21 giugno 2022.

302 Il Consiglio federale ritiene che la necessità di adottare misure a livello nazionale non sia, nella situazione normale, un motivo sufficiente per giustificare l'intervento del Consiglio federale e che spetti ai Cantoni prepararsi ad affrontare tali situazioni in modo coordinato. Tuttavia il capo del DFI sottolinea che il DFI e l'UFSP sono disponibili in qualsiasi momento per uno scambio di opinioni con la CDS e che sosterranno la CDS o i singoli Cantoni nel monitoraggio dell'evoluzione epidemiologica.

303 Attenuamento in caso di recrudescenza dell'epidemia di COVID-19 nell'autunno/inverno 2022/2023» (*«rebound paper III»*), nota della CDS del 24 giugno 2022 (disponibile soltanto in ted. e franc.).

304 Applicazione del certificato COVID, utilizzo di mascherine nei trasporti pubblici.

305 Nota del DFI al Consiglio federale del 19 agosto 2022 («Covid-19: Von-Wattenwyl-Gespräche vom 2. September 2022»).

di COVID-19 (seconda fase / agosto 2020 – ottobre 2021)³⁰⁶. Il Consiglio federale accetta in particolare la raccomandazione 2 secondo cui vanno tra l'altro esaminate misure per migliorare la collaborazione tra Confederazione e Cantoni in una situazione di crisi.

La questione delle limitate capacità cantonali in terapia intensiva – in particolare in relazione alla mancanza di personale ospedaliero – è anche al centro delle discussioni tra la Confederazione e i Cantoni nell'estate del 2022. In agosto il DFI informa il Consiglio federale delle sue preoccupazioni in questo ambito di fronte a un'eventuale nuova ondata in autunno e inverno³⁰⁷. A partire dall'autunno 2022 le Camere federali discutono la proposta di formulare in maniera più vincolante l'articolo della legge COVID-19 relativo alla capacità ospedaliera (art. 3 cpv. 4^{bis})³⁰⁸.

In un comunicato pubblicato il 24 agosto 2022 il Consiglio federale afferma che «nell'autunno/inverno 2022/2023 sono attese nuove ondate di contagio», ma che è difficile prevederne l'intensità. Parte tuttavia dal presupposto che «la situazione possa essere gestita nel quadro delle strutture ordinarie»³⁰⁹.

A inizio ottobre 2022 il Consiglio federale pubblica il suo parere sul rapporto finale della CdC, pubblicato in aprile, sulla cooperazione tra Confederazione e Cantoni. Esso «deplora il mancato coinvolgimento della Confederazione nell'analisi e nella valutazione di tale cooperazione». Afferma di essere pronto a dare seguito, almeno parzialmente, alle raccomandazioni, sottolineando tuttavia che diversi aspetti sono già stati attuati o sono in fase di esame. Condivide la valutazione della CdC secondo cui la cooperazione con i Cantoni deve essere migliorata a livello strategico e pianificatorio³¹⁰.

Il 20 ottobre 2022 la CDS comunica che rinuncia a raccomandare provvedimenti ai Cantoni poiché ritiene che la situazione epidemiologica non lo giustifichi e che il tasso di occupazione degli ospedali consenta una gestione adeguata dei casi³¹¹. Fino alla fine del 2022 la Confederazione e i Cantoni non emanano ulteriori provvedimenti o raccomandazioni in relazione alla pandemia di COVID-19.

³⁰⁶ Rapporto della CaF del 22 giugno 2022. Cfr. anche: Valutazione della gestione della seconda fase della crisi pandemica di COVID-19, comunicato stampa del Consiglio federale del 22 giugno 2022.

³⁰⁷ Nota del DFI al Consiglio federale del 28 giugno 2022 («Covid-19: Point de Situation»), nota del DFI al Consiglio federale del 19 agosto 2022 («Covid-19: Von-Wattenwyl-Gespräche vom 2. September 2022»).

³⁰⁸ Questa proposta è adottata dal Consiglio nazionale nella sessione autunnale del 2022, respinta dal Consiglio degli Stati nella sessione invernale e infine abbandonata nella procedura di appianamento delle divergenze.

³⁰⁹ COVID-19: immunità nella popolazione attualmente elevata, comunicato stampa del Consiglio federale del 24 agosto 2022.

³¹⁰ Parere del Consiglio federale sul rapporto finale della CdC «Cooperazione tra Confederazione e Cantoni durante l'epidemia di COVID-19: conclusioni e raccomandazioni», parere del Consiglio federale del 12 ottobre 2022 (disponibile soltanto in ted. e franc.). Cfr. anche Il Consiglio federale esprime il suo parere in merito al rapporto finale della Conferenza dei governi cantonali sulla cooperazione tra Confederazione e Cantoni durante l'epidemia di COVID-19, comunicato stampa del Consiglio federale del 12 ottobre 2022.

³¹¹ Coronavirus: il comitato direttivo della CDS rinuncia per il momento a raccomandare provvedimenti, comunicato stampa della CDS del 20 ottobre 2022 (disponibile soltanto in ted. e franc.).

7 Valutazione fornita dagli attori

Qui di seguito la CdG-S presenta la valutazione fornita dagli attori coinvolti³¹² in merito alla collaborazione tra la Confederazione e i Cantoni durante la pandemia di COVID-19. La Commissione si basa soprattutto sulle audizioni e sui chiarimenti scritti svolti tra il 2020 e il 2022 (cfr. n. 3)³¹³ nonché sui vari rapporti di valutazione già pubblicati su questo tema (cfr. n. 5).

Le valutazioni degli attori sono raggruppate secondo campi tematici. In primo luogo (n. 7.1) viene affrontato l'aspetto delle *strutture di coordinamento* tra Confederazione e Cantoni. La CdG-S approfondisce quindi (n. 7.2) la *ripartizione delle competenze* durante le varie fasi della pandemia. In seguito (n. 7.3) viene trattato il modo in cui Confederazione e Cantoni hanno collaborato per quanto riguarda *le misure di lotta contro la pandemia a livello nazionale* (consultazioni sui progetti di provvedimento, informazione sulle decisioni, sostegno all'attuazione). Infine (n. 7.4) vengono presentate le principali misure già adottate in seguito alla pandemia per migliorare la collaborazione tra la Confederazione e i Cantoni.

7.1 Strutture di coordinamento tra Confederazione e Cantoni

Riassunto delle principali constatazioni della CdG-S

Il DFI e l'UFSP hanno stilato un bilancio in generale positivo per quanto concerne l'integrazione dei Cantoni nell'organizzazione di crisi federale e hanno ritenuto che i contatti con i Cantoni siano stati stretti e regolari, mentre la valutazione della CaF è più moderata. La CdC si è dal canto suo espressa in modo generalmente critico, pur riconoscendo che erano stati apportati diversi miglioramenti durante la pandemia.

Il DFI e la CDS hanno considerato in modo positivo la loro collaborazione durante la crisi, collaborazione che si è intensificata e istituzionalizzata a partire da agosto 2020. Anche il DFI ha stilato un bilancio favorevole dei diversi scambi che ha avuto con i governi cantonali, sottolineando comunque che l'eterogeneità delle posizioni cantonali aveva costituito una sfida.

A livello operativo la collaborazione con l'UFSP è stata giudicata in modo piuttosto favorevole dalla CDS come pure dai medici e dai farmacisti cantonali, i quali hanno sottolineato la disponibilità dei collaboratori dell'Ufficio e l'utilità dei contatti diretti. Sono state rilevate diverse lacune durante la prima ondata pandemica che però hanno potuto essere in gran parte colmate a partire dall'estate 2020. Un punto debole rilevato dalla CdC riguarda la mancanza di chiarezza delle strutture federali e l'assenza di interlocutori chiari, soprattutto durante la prima ondata. Secondo le autorità federali, l'opzione di un servizio di contatto unico si è rivelata inadeguata dinanzi alla portata e alla complessità della crisi.

³¹² In particolare il Consiglio federale, il DFI, la CaF e l'UFSP per le autorità federali e la CdC, la CDS, l'AMCS e l'APC per i Cantoni.

³¹³ L'elenco delle persone sentite è riportato nell'allegato 1.

Il ruolo degli stati maggiori federali (SMCC e SMFP) nell'integrazione dei Cantoni nella gestione di crisi è stato giudicato in modo generalmente negativo: sia la CaF sia la CdC sono giunte alla conclusione che questi organi avevano avuto soltanto un ruolo marginale a questo proposito. Il DFI ha tuttavia sottolineato l'importanza di questi organi per il coordinamento e lo scambio d'informazioni.

Una delle principali critiche sollevate dalla CdC concerne la collaborazione strategica a livello governativo tra la Confederazione e i Cantoni, giudicata insufficiente. Nel loro rapporto finale, i Cantoni hanno chiesto di istituire uno scambio politico e strategico regolare e più istituzionalizzato tra i rappresentanti del Consiglio federale e quelli dei governi cantonali. Il Consiglio federale ha riconosciuto la necessità di rafforzare gli scambi strategici con i Cantoni in caso di crisi, sottolineando nel contempo che ciò sollevava diverse questioni fondamentali riguardanti il federalismo e la ripartizione delle competenze. Nel marzo 2023 ha formulato una proposta in vista della futura organizzazione di crisi federale.

Infine, l'organo di coordinamento previsto all'articolo 54 LEp non ha avuto un ruolo preponderante durante la pandemia. Secondo l'UFSP esso non è stato previsto per assumere una funzione di stato maggiore o di esecuzione. La CDS ha ritenuto che quest'organo non costituisca una struttura adeguata alla gestione di crisi e non ne ha richiesto l'attivazione.

7.1.1 Integrazione dei Cantoni nell'organizzazione di crisi federale

Contatti a livello del Consiglio federale

Nei suoi rapporti del 2020 e del 2022, la CdC ha rilevato che scambi a livello politico tra i Cantoni e i membri del Consiglio federale si erano essenzialmente svolti caso per caso e che il Consiglio federale aveva riunito i presidenti dei governi cantonali e delle conferenze intercantonali soprattutto prima dell'annuncio di decisioni importanti³¹⁴. Ha inoltre indicato che i presidenti della Confederazione in carica erano spesso in contatto con il presidente della CdC, soprattutto nel primo anno della pandemia³¹⁵. La CdC ha tuttavia criticato l'assenza di scambi politico-strategici regolari a livello governativo (cfr. n. 7.1.2)³¹⁶. Il presidente della CDS ha dal canto suo esplicitamente apprezzato il fatto che il Consiglio federale abbia investito molto nello scambio diretto con i responsabili cantonali³¹⁷.

³¹⁴ Rapporto della CdC del 18 dicembre 2020, n. 3.2; rapporto della CdC del 29 aprile 2022, n. 4.1.

³¹⁵ Rapporto della CdC del 29 aprile 2022, n. 4.1. La CdC menziona in particolare gli scambi tra il capo del DFI e la presidente della CDS e tra i capi del Dipartimento federale delle finanze (DFF) e del DEFR e i presidenti della Conferenza dei direttori cantonali delle finanze (CDF) e della CDEP.

³¹⁶ Rapporto della CdC del 29 aprile 2022, n. 3.1.

³¹⁷ Audizione della CdC e della CDS del 25 gennaio 2021.

La presidente della Confederazione in carica nel 2020 ha indicato alle CdG di essersi adoperata per rimanere in stretto contatto con i governi cantonali durante le prime settimane della pandemia, in particolare con il Cantone Ticino. Ha sottolineato che la buona collaborazione con i Cantoni era fondamentale dato che è compito loro attuare le decisioni del Consiglio federale³¹⁸.

Contatti a livello di stati maggiori federali di crisi³¹⁹

Esprimendosi dinanzi alla CdG-S il DFI ha stilato un bilancio generalmente positivo sul ruolo dello SMCC e dello SMFP per l'integrazione dei Cantoni nell'organizzazione di crisi. Ritene che lo SMCC abbia permesso d'identificare e di chiarire gli aspetti che necessitavano di un coordinamento e che la rappresentanza dei Cantoni in quest'organo abbia permesso a quest'ultimo di orientare il suo lavoro verso compiti esecutivi³²⁰. Il Dipartimento ha ritenuto che il coinvolgimento dei Cantoni nello SMCC per il tramite del segretario generale della CdC fosse avvenuto precocemente e fosse stato completo. Il DFI considera che, grazie alla sua composizione molto diversificata, lo SMFP abbia potuto diffondere informazioni sugli ultimi sviluppi a numerosi attori, tra cui i Cantoni³²¹. Il segretario generale ha sottolineato che quest'organo aveva in particolare permesso di assicurare il coordinamento operativo per quanto riguarda il materiale di protezione o le capacità ospedaliere³²².

Nella sua valutazione del dicembre 2020 la CaF è stata critica sui compiti, sulle competenze e sulle responsabilità dello SMCC e dello SMFP durante la prima fase della pandemia. Ha sottolineato che questi due organi avevano essenzialmente funto da piattaforma di scambio e d'informazione ma non avevano assunto il loro ruolo legale di coordinamento e di preparazione delle decisioni del Consiglio federale, funzioni che sono state svolte da altri organi, in particolare dalla task force UFSP COVID-19, nei quali i Cantoni non erano rappresentati³²³. Nel suo rapporto del giugno 2022 la CaF ha raccomandato di procedere a una ridefinizione dell'organizzazione di crisi federale dal profilo strategico e operativo³²⁴ e di riesaminare il coinvolgimento dei Cantoni nella gestione di crisi a livello federale³²⁵.

Anche i Cantoni si sono espressi in modo critico sull'attività di questi due organi. Nel suo rapporto del dicembre 2020³²⁶ la CdC ha affermato che lo SMCC e lo SMFP non erano stati ritenuti utili dalla maggioranza dei Cantoni, che i loro rispettivi ruoli non erano percepiti con chiarezza e che non erano adatti per svolgere discussioni di fondo

³¹⁸ Audizione della presidente della Confederazione per il 2020 del 21 aprile 2020.

³¹⁹ Al riguardo cfr. anche Organizzazione di crisi della Confederazione per la gestione della pandemia di COVID-19 (da gennaio a giugno 2020), rapporto delle CdG del 17 maggio 2022, n. 7.2.2, 8.2.2 e 10 (FF **2022** 1801).

³²⁰ Lettera del DFI alla CdG-S del 14 giugno 2021 (disponibile soltanto in ted. e franc.).

³²¹ Lettera del DFI alla CdG-S del 14 giugno 2021, audizione della SG-DFI del 21 giugno 2021.

³²² Audizione della SG-DFI e dell'UFSP del 21 giugno 2021.

³²³ Rapporto della CaF dell'11 dicembre 2020, n. 2.2.

³²⁴ Rapporto della CaF del 22 giugno 2022, n. 2.1 e raccomandazione 1.

³²⁵ Rapporto della CaF del 22 giugno 2022, n. 2.2 e raccomandazione 2.

³²⁶ Rapporto della CdC del 18 dicembre 2020, n. 4.1.2.

o prendere decisioni. Secondo la CdC questi organi hanno facilitato soltanto in modo molto marginale la condotta delle operazioni tra i Cantoni e la Confederazione. Hanno invece contribuito al moltiplicarsi dei canali d'informazione, il che non ha più permesso di avere una visione d'insieme della situazione. La CdC ha ribadito questa valutazione nel suo rapporto dell'aprile 2022³²⁷. In questo documento constata che le basi decisionali politiche non sono state preparate dalla struttura organizzativa inizialmente prevista. Questo compito è stato svolto da organi di crisi tecnici e settoriali, istituiti ad hoc e nei quali i Cantoni non sono stati sistematicamente coinvolti. I rappresentanti della CdC e della CDS hanno confermato queste critiche di fronte alle CdG. Il segretario generale della CDS ha considerato che il ruolo diffuso dei Cantoni in seno allo SMFP era probabilmente dovuto alla natura non ben precisata di quest'organo, chiamato a far fronte a una grande varietà di crisi³²⁸. Per quanto riguarda lo SMCC, i segretari generali della CDS e della CdC hanno in particolare precisato che questo stato maggiore era fondamentalmente servito al coordinamento interno tra i dipartimenti federali e che le sue informazioni presentavano poco valore aggiunto per i Cantoni³²⁹.

Il segretario generale del DFI ha indicato che l'organizzazione di crisi era stata ridefinita in base agli insegnamenti tratti dalla prima ondata pandemica, in particolare istituendo il comitato direttivo COVID-19, nel quale i Cantoni erano rappresentati³³⁰. Il DFI ha sottolineato il ruolo essenziale assunto da agosto 2020 da quest'organo³³¹. La CdC ha tuttavia affermato in seguito che questa nuova organizzazione non rispondeva alle esigenze dei Cantoni³³².

Contatti a livello di DFI

Il DFI ha più volte confermato alla CdG-S di aver intrattenuto contatti stretti con le autorità cantonali durante tutta la pandemia. Ha affermato che i contatti con le conferenze cantonali specializzate – in particolare la CDS e la CdC – avevano avuto un ruolo fondamentale nella buona circolazione delle informazioni³³³. Ha tuttavia precisato che l'eterogeneità delle posizioni dei Cantoni in seno alle conferenze era stata un ostacolo (cfr. anche n. 7.2.2 e 7.3.1)³³⁴. Il DFI ha accolto con favore in particolare la buona collaborazione con la CDS, che si è intensificata e istituzionalizzata a partire

³²⁷ Rapporto della CdC del 29 aprile 2022, n. 4.1.

³²⁸ Audizione della CDS del 18 febbraio 2021. Ha tuttavia anche sottolineato che l'introduzione della videoconferenza durante la pandemia aveva facilitato l'integrazione dei Cantoni nello SMFP.

³²⁹ Audizione della CDS del 18 febbraio 2021, audizione del segretario generale della CdC del 23 agosto 2021. Al riguardo, cfr. anche Organizzazione di crisi della Confederazione per la gestione della pandemia di COVID-19 (da gennaio a giugno 2020), rapporto delle CdG del 17 maggio 2022, n. 8.2.2 (FF 2022 1801, pag. 82 seg.).

³³⁰ Audizione della SG-DFI e dell'UFSP del 21 giugno 2021.

³³¹ Lettera del DFI alla CdG-S del 14 giugno 2021.

³³² Rapporto della CdC del 18 dicembre 2020, n. 4.1.2. Nell'agosto 2021, dinanzi alla Commissione, il segretario generale della CdC ha affermato a titolo personale che la nuova organizzazione non era efficiente (audizione del segretario generale della CdC del 23 agosto 2021).

³³³ Lettera del DFI alla CdG-S del 14 giugno 2021, audizione della SG-DFI del 21 giugno 2021.

³³⁴ Lettera del DFI alla CdG-S del 14 giugno 2021, audizione della SG-DFI del 21 giugno 2021.

dall'agosto 2020. Ha indicato che aveva però perso d'intensità a partire dalla primavera 2021, in seguito alla decisione di procedere alle consultazioni attraverso le cancellerie di Stato (cfr. n. 7.3.1). Il Dipartimento ha anche stilato un bilancio positivo³³⁵ per quanto riguarda le visite che il capo del DFI ha effettuato nei Cantoni³³⁶, i vertici tematici³³⁷ e i contatti diretti del capodipartimento o della SG-DFI con alcuni governi cantonali³³⁸.

Anche i Cantoni hanno valutato in modo generalmente positivo i contatti diretti con il DFI durante la crisi³³⁹. I rappresentanti della CDS hanno comunicato alla CdG-S un bilancio favorevole dei contatti a livello politico – definiti stretti e regolari – con il Dipartimento sia durante la prima fase della pandemia sia durante la seconda. Hanno anche accolto favorevolmente la buona collaborazione instauratasi tra gli organi di direzione del DFI, dell'UFSP e della CDS³⁴⁰ e la grande disponibilità delle autorità federali³⁴¹. La CdC ha tuttavia sollevato critiche riguardo alla difficoltà di individuare chiaramente gli interlocutori dell'Amministrazione federale (cfr. sotto). Si è inoltre rammaricata del fatto che la gestione della pandemia si sia concentrata principalmente sugli aspetti sanitari.

In generale la CdG-S ha constatato che la CDS ha stilato un bilancio sulla collaborazione con le autorità federali più positivo rispetto alla CdC o ad altre conferenze intercantionali. Secondo il presidente della CDS ciò è probabilmente dovuto al fatto che la CDS è stata l'organo cantonale implicato più direttamente nella gestione della pandemia, motivo per cui si è sentita maggiormente integrata³⁴².

Contatti a livello di UFSP

Esprimendosi dinanzi alla CdG-S la CDS ha affermato di aver apprezzato il fatto che si siano potuti instaurare rapidamente scambi a livello di Amministrazione; è stata più volte sottolineata la grande disponibilità dei collaboratori dell'Ufficio e l'utilità dei contatti diretti³⁴³. Il segretario generale della CDS ha indicato che l'UFSP si era dimostrato pronto ad ascoltare le proposte dei Cantoni sulle misure di lotta contro la

³³⁵ Lettera del DFI alla CdG-S del 14 giugno 2021.

³³⁶ Secondo il DFI queste visite hanno permesso un contatto diretto con i governi cantonali e le persone impegnate nella lotta contro la pandemia.

³³⁷ Secondo il DFI questi vertici hanno permesso di discutere delle preoccupazioni specifiche riguardanti alcuni Cantoni.

³³⁸ Secondo il DFI questi contatti diretti hanno permesso di tenere conto delle condizioni molto diverse che vivevano nei Cantoni e di comunicare la posizione del Consiglio federale in modo mirato.

³³⁹ Rapporto della CdC del 18 dicembre 2020, n. 4.1.2.

³⁴⁰ Audizione della CDS del 18 febbraio 2021.

³⁴¹ Audizione della CdC e della CDS del 25 gennaio 2021.

³⁴² Audizione della CDS del 18 febbraio 2021.

³⁴³ Audizione della CdC e della CDS del 25 gennaio 2021, audizione della CDS del 18 febbraio 2021.

pandemia³⁴⁴. Dal canto suo la CdC ha ritenuto che l'informazione era circolata bene a livello operativo³⁴⁵.

Dinanzi alla Commissione l'UFSP ha pure evidenziato gli scambi stretti e regolari avuti con i Cantoni durante tutta la pandemia³⁴⁶. Il DFI e l'UFSP considerano che le strutture organizzative hanno permesso d'identificare e trattare rapidamente gli aspetti problematici e che tra gli attori sono sempre stati possibili i contatti a bassa soglia. La direttrice dell'UFSP ha rilevato che l'Ufficio aveva contatti pressoché quotidiani con la CDS e che non era stata intrapresa alcuna azione senza aver almeno consultato la CDS³⁴⁷.

La principale critica formulata dai Cantoni riguarda la struttura organizzativa dell'Ufficio, ritenuta poco trasparente³⁴⁸. Questa constatazione emerge anche dalla valutazione fatta da Interface e Infras. Questo problema è stato accentuato dai numerosi cambiamenti di personale³⁴⁹.

Per quanto riguarda l'aspetto specifico della collaborazione tra l'UFSP e i medici e farmacisti cantonali si veda il n. 7.1.3.

Servizi di contatto e identificazione degli attori

Nel suo rapporto di valutazione del dicembre 2020 la CaF ha ritenuto che la mancanza di servizi di contatto chiari, sia da parte della Confederazione sia dei Cantoni, aveva complicato il coordinamento durante la prima fase della crisi. È giunta alla conclusione che «i canali di informazione, comunicazione e consultazione [...] devono essere chiaramente definiti» e che «sarebbe auspicabile che entrambe le parti introducessero servizi di contatto chiaramente definiti»³⁵⁰.

Sul fronte cantonale anche la CdC ha criticato il numero elevato di autorità responsabili e di canali per lo scambio d'informazioni, la mancanza di chiarezza nella ripartizione delle competenze e la difficoltà di raggiungere i giusti interlocutori in seno alla Confederazione. Ha auspicato l'istituzione di servizi di contatto chiari³⁵¹ e di sportelli chiaramente definiti³⁵².

³⁴⁴ Audizione della CDS del 18 febbraio 2021. Il segretario generale della CDS ha, ad esempio, citato l'introduzione di uno strumento elettronico standardizzato per il monitoraggio delle quarantene, la strategia dei test di massa e il controllo dei viaggiatori in arrivo.

³⁴⁵ Rapporto della CdC del 18 dicembre 2020, n. 4.1.2.

³⁴⁶ Audizione della SG-DFI e dell'UFSP del 21 giugno 2021, audizione dell'UFSP del 23 agosto 2021.

³⁴⁷ Audizione della SG-DFI e dell'UFSP del 21 giugno 2021.

³⁴⁸ Audizione della CdC e della CDS del 25 gennaio 2021, lettera dell'AMCS alla CdG-S del 7 giugno 2021 (disponibile soltanto in ted. e franc.).

³⁴⁹ Rapporto Interface e Infras del febbraio 2022, n. 4.1.5

³⁵⁰ Rapporto della CaF dell'11 dicembre 2020, n. 2.4, massima 2.

³⁵¹ Rapporto della CdC del 18 dicembre 2020, n. 4.1.2; rapporto della CdC del 28 aprile 2022, n. 3.4; audizione del segretario generale della CdC del 23 agosto 2021; audizione della CdC e della CDS del 26 settembre 2022.

³⁵² Rapporto della CdC del 28 aprile 2022, n. 3.4, raccomandazione 7.

L'AMCS e l'Associazione dei farmacisti cantonali (APC)³⁵³ hanno dal canto loro indicato alla CdG-S che non era stato sempre facile capire i ruoli dei servizi federali e le relazioni tra di essi; l'AMCS ha precisato di aver ricevuto numerose domande da diversi Uffici senza un vero e proprio coordinamento. Le due associazioni hanno tra l'altro segnalato che le autorità federali hanno a volte sollecitato i medici e i farmacisti cantonali su temi che non erano di loro competenza³⁵⁴ oppure, viceversa, non li hanno consultati su temi ritenuti pertinenti³⁵⁵.

Anche la valutazione di Interface e Infrasp giunge alla conclusione che l'elevato numero di organi e attori federali implicati nel processo decisionale ha portato a una mancanza di chiarezza che ha pesato sulle relazioni tra la Confederazione e i Cantoni³⁵⁶.

La direttrice dell'UFSP ha spiegato che, prima della pandemia, si era partiti dal principio che Confederazione e Cantoni avrebbero potuto ciascuno designare il proprio servizio di contatto unico (*single point of contact*, SPOC), ma quest'opzione si era rivelata irrealistica considerata la complessità della crisi³⁵⁷. Di conseguenza si era deciso di designare persone di riferimento per ogni tema all'UFSP e nei Cantoni, il che dal suo punto di vista si è rivelato molto utile³⁵⁸.

Nell'ottobre 2022 il Consiglio federale ha considerato che, seppure comprensibile, il desiderio dei Cantoni di istituire uno SPOC non era di facile realizzazione, poiché nessuna unità era in grado di assumere un simile onere per tutte le questioni. Ha ritenuto che fosse più appropriato istituire e garantire una buona collaborazione nel contesto di politiche settoriali e reti specializzate. Ha indicato che, nell'ambito dei lavori di miglioramento svolti dalla CaF per quanto riguarda l'organizzazione di crisi della Confederazione, si stabilirà come poter migliorare lo scambio d'informazioni a livello nazionale³⁵⁹.

Esprimendosi dinanzi alla CdG-S, il DFI ha riconosciuto che non esisteva uno schema globale in grado di fornire una panoramica delle istituzioni e degli attori pertinenti in caso di crisi sanitaria³⁶⁰. La Commissione si è informata sull'opportunità di allestire

³⁵³ Lettera dell'AMCS alla CdG-S del 7 giugno 2021, lettera dell'APC alla CdG-S del 4 giugno 2021 (disponibile soltanto in ted.).

³⁵⁴ A tal proposito l'AMCS ha menzionato il controllo dei piani di protezione al di fuori del settore sanitario e le restrizioni di viaggio. L'APC ha invece indicato che le autorità federali non erano evidentemente coscienti del fatto che i farmacisti cantonali non disponessero abitualmente dei canali di distribuzione necessari per fornire direttamente i prodotti terapeutici e il materiale di protezione agli utilizzatori.

³⁵⁵ L'AMCS ha menzionato al riguardo l'introduzione di test «fai da te» e l'acquisto di anticorpi monoclonali.

³⁵⁶ Rapporto Interface e Infrasp del febbraio 2022, n. 4.1.3.

³⁵⁷ Audizione della SG-DFI e dell'UFSP del 21 giugno 2021; audizione del DFI e dell'UFSP del 21 ottobre 2022.

³⁵⁸ Audizione della SG-DFI e dell'UFSP del 21 giugno 2021. La direttrice ha precisato che già solo per il tema della vaccinazione era stato necessario designare una ventina di persone di contatto per parte, incaricate per esempio degli aspetti della gestione dei dati, della logistica o delle raccomandazioni in materia di vaccinazione.

³⁵⁹ Parere del Consiglio federale del 12 ottobre 2022 sul rapporto finale della CdC, pag. 9-10.

³⁶⁰ Audizione della SG-DFI e dell'UFSP del 21 giugno 2021.

un registro globale degli attori del settore sanitario allo scopo di semplificare l'individuazione degli interlocutori pertinenti in caso di crisi. Il Dipartimento ha indicato che a suo parere un simile strumento non era necessario dato che esistevano già numerosi registri e censimenti dei fornitori di prestazione sia a livello federale sia cantonale³⁶¹. Il DFI ha precisato che si stanno attualmente valutando scopo, tipologia, portata e aggiornamento di diverse banche dati dei registri medici³⁶².

Ruolo dell'organo di coordinamento LEp (OrC LEp)

Numerosi rapporti hanno sottolineato che quest'organo, previsto all'articolo 54 LEp (cfr. n. 4), non aveva assunto alcuna funzione determinate durante la pandemia di COVID-19³⁶³.

La CdG-S ha chiesto i motivi per cui l'OrC LEp non aveva avuto un ruolo più preponderante. La direttrice dell'UFSP ha spiegato che quest'organo permanente aveva lo scopo di promuovere un approccio «One Health»³⁶⁴ nell'ambito della lotta contro le malattie trasmissibili a livello specializzato, ma che non era mai stato pensato come stato maggiore di pandemia³⁶⁵. Dal canto suo il DFI ha ammesso che, pur essendosi riunito più volte durante la pandemia, l'OrC LEp non aveva fornito l'assistenza auspicata all'organo d'intervento della Confederazione (ossia lo SMFP)³⁶⁶. Nella loro valutazione Interface e Infrass hanno sottolineato che l'OrC LEp non aveva neppure assunto la funzione di coordinamento delle attività d'informazione e di comunicazione che gli competevano secondo la LEp³⁶⁷.

³⁶¹ Lettera del DFI alla CdG-S del 12 ottobre 2021. Il DFI ha in particolare citato i registri relativi all'autorizzazione all'esercizio della professione, il censimento delle aziende, il conteggio delle prestazioni, il censimento dei dati strutturali degli studi medici e dei centri ambulatoriali effettuato all'Ufficio federale di statistica (UST), il futuro registro dei fornitori di prestazioni (*Leistungserbringerregister*, LeReg) e il catalogo interattivo delle persone e organizzazioni attive nel settore sanitario della Fondazione Refdata (disponibile soltanto in ted. e franc.).

³⁶² Questo esame si svolge nell'ambito del programma «Gestione dei dati a livello nazionale» (NaDB) svolto dall'UST e del prossimo progetto di registro dei fornitori di prestazioni (*Leistungserbringerregister*, LeReg).

³⁶³ L'OrC LEp si è riunito da due a quattro volte l'anno prima della pandemia e ha continuato a riunirsi a ritmi simili tra il 2020 e il 2022 con la partecipazione in particolare dei medici e dei farmacisti cantonali. Cfr. in merito n. 4 e 6.1.

³⁶⁴ L'approccio «One Health» promuove la collaborazione tra medicina umana e veterinaria e scienze ambientali per ottenere migliori risultati in termini di salute pubblica. Cfr. USAV: One Health, www.blv.admin.ch, L'USAV > Mandato (consultato il 31.3.2023).

³⁶⁵ Audizione della SG-DFI e dell'UFSP del 21 giugno 2021. Al riguardo si vedano i principi contenuti nel Piano per pandemia (n. 4). Secondo la direttrice dell'UFSP, l'OrC LEp ha in particolare affrontato i temi del certificato COVID-19, delle nuove varianti del virus, della comunicazione e delle prospettive future.

³⁶⁶ Lettera del DFI alla CdG-S del 3 marzo 2023 (disponibile soltanto in ted. e franc.). Secondo l'art. 54 cpv. 3 lett. e LEp l'organo di coordinamento e i suoi organi sussidiari hanno in particolare il compito di «assistere l'organo d'intervento della Confederazione per far fronte a situazioni particolari o straordinarie».

³⁶⁷ Rapporto Interface e Infrass del febbraio 2022, n. 4.3.2.

Secondo il presidente della CDS è emerso che l'OrC LEp non era una struttura adatta alla gestione di crisi, poiché non disponeva di competenze di condotta e i membri potenziali dell'organo erano già molto sollecitati in altre strutture istituite *ad hoc*³⁶⁸. Ha ritenuto che, in questa forma, l'OrC LEp non avrebbe permesso una preparazione comune delle decisioni a livello politico³⁶⁹. Di conseguenza la CDS non ha richiesto l'intervento di quest'organo³⁷⁰.

La direttrice dell'UFSP ha affermato che nel quadro della prevista revisione della LEp saranno esaminate le questioni del ruolo e della composizione dell'OrC LEp³⁷¹.

7.1.2 Coordinamento strategico e politico

Una delle principali critiche sollevate dalla CdC nel suo bilancio sulla pandemia dal punto di vista organizzativo concerne la collaborazione strategica a livello governativo tra Confederazione e Cantoni, giudicata insufficiente. La CdC ritiene che gli scambi politici e il coordinamento tra Consiglio federale e governi cantonali siano indispensabili per garantire una gestione coerente in tutto il Paese³⁷², dato che l'idea di fondo è quella di condividere con sufficiente anticipo le informazioni e discutere delle strategie e della pianificazione³⁷³.

Il presidente della CDS ha indicato alla CdG-S che i Cantoni avrebbero auspicato uno scambio politico più stretto durante la pandemia³⁷⁴. Secondo la CdC, gli scambi politici sono rimasti ampiamente settoriali, mentre si trattava di un'epidemia complessa con molteplici implicazioni che esigeva un approccio globale³⁷⁵, di conseguenza alcuni settori tematici non sono stati presi sufficientemente in considerazione nella gestione di crisi³⁷⁶.

Esprimendosi dinanzi alle CdG i rappresentanti della CdC e della CDS hanno chiesto un rafforzamento della collaborazione istituzionale tra Confederazione e Cantoni nella preparazione e presa delle decisioni³⁷⁷. Il presidente della CDS ha considerato opportuno che, in caso di crisi sanitaria, ad assumere la direzione fossero il DFI e la CDS, sottolineando nel contempo che la CdC doveva essere coinvolta qualora si ponessero questioni fondamentali o fossero toccati più settori³⁷⁸.

³⁶⁸ Audizione della CDS del 18 febbraio 2021.

³⁶⁹ Audizione della CdC e della CDS del 25 gennaio 2021.

³⁷⁰ Audizione della CDS del 18 febbraio 2021.

³⁷¹ Audizione della SG-DFI e dell'UFSP del 21 giugno 2021.

³⁷² COVID-19: i Cantoni propongono di migliorare la gestione di crisi, comunicato stampa della CdC del 6 maggio 2022 (disponibile soltanto in ted. e franc.).

³⁷³ Rapporto della CdC del 29 aprile 2022, n. 4.1, raccomandazione 8.

³⁷⁴ Audizione della CdC e della CDS del 25 gennaio 2021. Dinanzi alla CdG-S (audizione del 23 agosto 2021), il segretario generale della CdC ha affermato che nella primavera 2020 i Cantoni avevano invitato il Consiglio federale a istituire uno stato maggiore paritario Confederazione-Cantoni ma che la Confederazione non aveva dato seguito a questa richiesta.

³⁷⁵ Rapporto della CdC del 29 aprile 2022, n. 3.1.

³⁷⁶ Rapporto della CdC del 29 aprile 2022, n. 4.1.

³⁷⁷ Audizione della CdC e della CDS del 25 gennaio 2021.

³⁷⁸ Audizione della CDS del 18 febbraio 2021.

Nel suo rapporto del dicembre 2020 la CdC ha ritenuto che in futuro la collaborazione tra Confederazione e Cantoni dovrebbe avvenire attraverso un nuovo organo politico, ristretto e composto in modo paritario³⁷⁹. La CdC ha concretizzato questa richiesta formulando una raccomandazione nel suo rapporto dell'aprile 2022, in cui chiede l'istituzione di uno Stato maggiore di crisi della Confederazione, permanente e interdipartimentale, istituito in associazione con i rappresentanti cantonali, incaricati di vegliare alla buona preparazione delle basi decisionali politiche a livello federale. Ha tra l'altro invitato la Confederazione a riflettere sul ruolo e sull'eventuale sviluppo dello SMFP³⁸⁰.

Nell'ottobre 2022³⁸¹ il Consiglio federale ha confermato che lo scambio tra la Confederazione e i Cantoni sulla strategia e sulla pianificazione della gestione di crisi era importante e necessario. Ha ammesso che dovevano essere esaminate e, se del caso, adattate le modalità attuali di coinvolgimento dei Cantoni nella gestione strategica di crisi a livello nazionale e ha indicato che questo esame verrebbe effettuato nell'ambito dei lavori sull'organizzazione di crisi dell'Amministrazione federale³⁸². Ha precisato che il modello proposto dalla CdC verrebbe esaminato in questo contesto. Ha invece affermato di non volere che lo scambio strategico sulla gestione nazionale di crisi avvenga direttamente tra rappresentanti del Consiglio federale e dei governi cantonali. Ha anche sottolineato che il modello proposto dalla CdC sollevava questioni fondamentali riguardanti il federalismo e la ripartizione delle competenze³⁸³.

La CaF e il DFI, dal canto loro, hanno sottolineato che il problema principale era di chiarire i compiti e le competenze degli organi esistenti³⁸⁴. Il Consiglio federale ha condiviso questo parere e ha comunicato la sua intenzione di riesaminare il ruolo e il

379 Rapporto della CdC del 18 dicembre 2020, n. 5.1.1. Secondo la CdC quest'organo potrebbe permettere un coordinamento globale e coerente, valutare la situazione a intervalli regolari e nel contempo preparare il terreno per decisioni chiare e rapide della Confederazione e dei governi cantonali.

380 Rapporto della CdC del 29 aprile 2022, n. 4.1, raccomandazione 8.

381 Parere del Consiglio federale del 12 ottobre 2022 sul rapporto finale della CdC, pag. 11.

382 Parere del Consiglio federale del 12 ottobre 2022 sul rapporto finale della CdC, pag. 4. Cfr. al riguardo anche Organizzazione di crisi della Confederazione per la gestione della pandemia di COVID-19 (da gennaio a giugno 2020), rapporto delle CdG del 17 maggio 2022 (FF 2022 1801). Il Consiglio federale ha incaricato la CaF di elaborare entro marzo 2023, in collaborazione con il DDPS e gli altri Dipartimenti, delle varianti per l'organizzazione di crisi della Confederazione, che si distinguano per le varie modalità di collaborazione a livello operativo e strategico.

383 Ha in particolare rilevato che non era chiaro in che misura fosse possibile garantire che i rappresentanti dei Cantoni potessero far valere la posizione di tutti i Cantoni in seno a una simile struttura.

384 Lettera del DFI alla CdG-S del 10 giugno 2022 (disponibile soltanto in ted. e franc.); audizione della SG-DFI del 21 giugno 2021. Esprimendosi dinanzi alla CdG-S il DFI ha sottolineato più volte l'importanza che la gestione di crisi avvenga principalmente in seno a strutture esistenti dell'Amministrazione e non a organi supplementari attivati in caso di crisi.

ricorso a organi di crisi unicamente istituiti per far fronte a eventi particolari. Ha proposto di affrontare questi aspetti nel quadro del Dialogo federalista³⁸⁵.

A fine marzo 2023 il Consiglio federale ha annunciato la sua decisione di rafforzare l'organizzazione di crisi federale. In particolare ha deciso che in futuro il Consiglio federale potrà istituire «uno Stato maggiore di crisi politico-strategico» (SMCPS) con il compito «di preparare sul piano politico le proposte per il Consiglio federale e di coordinare la gestione di crisi a livello sovradipartimentale coinvolgendo tutti gli attori rilevanti», come pure uno «Stato maggiore di crisi operativo» (SMCOp), che garantisca il coordinamento tra le unità amministrative. Ha precisato che i Cantoni saranno coinvolti nei lavori di questi due organi. Questi ultimi saranno supportati, dal punto di vista metodologico e amministrativo, da uno Stato maggiore centrale permanente, composto di collaboratori del Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport (DDPS), di altri Dipartimenti e della CaF. Il Consiglio federale ha incaricato il DDPS e la CaF di precisare la composizione, le prestazioni, i processi e le risorse di questo Stato maggiore centrale permanente entro fine 2023 e di elaborare un progetto di ordinanza sull'organizzazione di crisi dell'Amministrazione federale³⁸⁶.

7.1.3 Collaborazione tra l'UFSP e i medici e farmacisti cantonali

Con l'UFSP e le associazioni dei medici e dei farmacisti cantonali (AMCS e APC) la CdG-S ha stilato un bilancio sulla loro mutua collaborazione durante la pandemia. Ne è emerso che gli interlocutori considerano generalmente in modo positivo questo partenariato anche se gli attori cantonali ritengono che sia necessario migliorare diversi aspetti.

Il segretario generale del DFI ha sottolineato il ruolo fondamentale avuto dai medici cantonali nella gestione della pandemia. Ha peraltro rilevato che il coordinamento a livello operativo era stato fatto soprattutto attraverso i medici cantonali, anziché attraverso gli stati maggiori di condotta dei Cantoni³⁸⁷. La direttrice dell'UFSP ha dal canto suo descritto gli scambi con i medici cantonali come stretti, diretti e semplici. Sono state rapidamente istituite conferenze telefoniche settimanali, poi completate con altre riunioni e gruppi di lavoro *ad hoc* (cfr. n. 6.1). La direttrice ha rilevato che i

³⁸⁵ Parere del Consiglio federale del 12 ottobre 2022 sul rapporto finale della CdC, pag. 11. Il Dialogo federalista, posto sotto l'egida dell'UFG, è un forum che funge da cornice per incontri politici regolari – di norma due volte all'anno – tra una delegazione del Consiglio federale e una della CdC. Questi incontri intergovernativi sono occasioni di scambio di informazioni e di punti di vista su temi importanti inerenti alle relazioni tra Confederazione e Cantoni. Lo scopo è l'armonizzazione della politica federale e delle politiche cantonali al momento della pianificazione di progetti e in occasione della loro attuazione. Cfr. UFG: Dialogo federalista, www.bj.admin.ch > Stato & Cittadino > Federalismo (consultato il 16.3.2023).

³⁸⁶ Il Consiglio federale migliora l'organizzazione della gestione di crisi, comunicato stampa del Consiglio federale del 29 marzo 2023.

³⁸⁷ Audizione della SG-DFI e dell'UFSP del 21 giugno 2021.

Cantoni sono sempre stati pronti a delegare rappresentanti nei gruppi di lavoro. A suo parere questo approccio ha permesso di prendere decisioni rapide in ogni momento³⁸⁸.

L'AMCS ha ritenuto che in generale le piattaforme scelte si siano dimostrate adeguate e che siano state istituite rapidamente e agevolmente. Ha indicato che la conferenza telefonica regolare era stata d'importanza decisiva nella trasmissione d'informazioni a livello operativo. Ha sottolineato che i verbali dettagliati delle sedute erano stati utili ai medici cantonali ai fini della comunicazione interna. Per quanto riguarda l'elaborazione d'informazioni specializzate rivolte alla popolazione, l'AMCS ha indicato che i medici cantonali hanno potuto esprimere i loro bisogni e che uno scambio professionale è stato possibile in modo semplice. Ha concluso che i contatti stabiliti hanno permesso di trovare una soluzione rapida e pragmatica ai singoli problemi in particolare durante la prima ondata e ha accolto favorevolmente la grande disponibilità dei collaboratori dell'UFSP³⁸⁹.

L'AMCS ha tuttavia anche riferito alla CdG-S di diversi punti deboli identificati durante la pandemia per quanto riguarda gli scambi con l'UFSP. In primo luogo ha ritenuto che lo strumento della conferenza telefonica avesse raggiunto i suoi limiti tecnici durante la prima ondata³⁹⁰ e che l'inclusione delle varie regioni linguistiche si era talvolta rivelata complicata. Peraltro ha ritenuto che le competenze pratiche dei medici cantonali siano state in parte incluse troppo tardi (soprattutto all'inizio della pandemia) oppure troppo poco considerate³⁹¹. Dal suo punto di vista un'inclusione più precoce dei medici cantonali nei vari gruppi di lavoro della Confederazione avrebbe forse permesso di rimediare a questa situazione. Infine, l'AMCS si è rammaricata del fatto che il canale tra l'UFSP e i medici cantonali fosse stato sistematicamente utilizzato per trattare troppe questioni che non riguardavano direttamente i medici cantonali a causa della mancanza di interlocutori cantonali chiaramente definiti per questi temi³⁹². L'AMCS ha formulato anche diverse critiche sulle consultazioni concernenti i progetti di provvedimenti (cfr. n. 7.3.1), sull'informazione riguardante i provvedimenti decisi e sull'interpretazione degli stessi (cfr. n. 7.3.2).

L'AMCS ha indicato che durante la crisi erano stati apportati diversi miglioramenti nella collaborazione con l'UFSP. In seguito alle lacune identificate durante la prima ondata, la conferenza telefonica è stata sostituita da una videoconferenza dotata di una

³⁸⁸ Audizione della SG-DFI e dell'UFSP del 21 giugno 2021.

³⁸⁹ Lettera dell'AMCS alla CdG-S del 7 giugno 2021.

³⁹⁰ Tra l'altro a causa della quantità d'informazioni, dell'impossibilità di vedersi e del numero crescente di partecipanti.

³⁹¹ L'AMCS ha affermato che le raccomandazioni e i documenti di sostegno erano stati praticamente tutti elaborati dall'UFSP prima di essere presentati ai medici cantonali per una valutazione in tempi ristretti, cosicché è stato tralasciato l'orientamento di base sugli aspetti pratici.

³⁹² Lettera dell'AMCS alla CdG-S del 7 giugno 2021. L'AMCS ha citato come esempio l'organizzazione ospedaliera, le cure intense, la logistica e l'attrezzatura. Ha ritenuto che le domande riguardanti per esempio l'organizzazione del sistema sanitario avrebbero dovuto essere rivolte direttamente ai servizi sanitari o ai dipartimenti cantonali della sanità.

struttura e di una moderazione molto più solide³⁹³. L'AMCS ha pure accolto favorevolmente il fatto che la competenza dei responsabili dell'UFSP e la disponibilità degli interlocutori sia stata comunicata in modo più chiaro. Tra l'altro le videoconferenze e i workshop complementari hanno permesso uno scambio su alcuni temi specifici.

Nella sua lettera del giugno 2021 l'AMCS ha comunicato alla CdG-S che dal suo punto di vista rimanevano comunque alcune lacune: ha ritenuto che i processi di convocazione dei Cantoni e i mandati o le competenze dei gruppi di lavoro dell'UFSP non erano sempre trasparenti, che la videoconferenza settimanale aveva un ruolo sempre più informale, talvolta solo per affermare le proprie posizioni e che aveva perso d'importanza come strumento di direzione. Ha inoltre deplorato il fatto che la direzione della divisione Malattie trasmissibili dell'UFSP sia rimasta vacante per un lungo periodo, lasciando i medici cantonali senza un interlocutore³⁹⁴.

L'APC ha dal canto suo indicato che, durante la prima fase della pandemia, i farmacisti cantonali non avevano avuto a disposizione alcuna piattaforma regolare per gli scambi con l'UFSP e che le informazioni pertinenti erano state trasmesse loro dai medici cantonali, dalla CDS o dai dipartimenti cantonali della sanità. In seguito si è tuttavia instaurato uno scambio regolare descritto come molto buono tra l'associazione e l'Ufficio e l'APC è stata rappresentata in seno a diversi gruppi di lavoro dell'UFSP. Pur rammaricandosi che tale scambio non sia stato istituito prima – considerato il ruolo importante dei farmacisti cantonali nella gestione di crisi – l'APC ha pure sottolineato che erano stati in ogni momento possibili singoli contatti con l'UFSP e che i rappresentanti dell'Ufficio si erano dimostrati molto disponibili³⁹⁵.

7.2 Ripartizione delle competenze durante le diverse fasi della pandemia

La LEp prevede un modello a tre livelli (situazione normale, particolare e straordinaria) con una ripartizione diversa dei compiti e delle competenze tra Confederazione e Cantoni in funzione della situazione epidemiologica (cfr. n. 4). La CdG-S ha esaminato in modo approfondito il modo in cui questa ripartizione era stata valutata dagli attori coinvolti per le tre fasi della pandemia di COVID-19.

³⁹³ I medici cantonali hanno anche avuto la possibilità di comunicare temi per la preparazione della riunione successiva ed è stato possibile chiarire in modo bilaterale singole questioni.

³⁹⁴ Lettera dell'AMCS alla CdG-S del 7 giugno 2021. Nell'ambito della consultazione sul presente rapporto il DFI ha affermato che, nonostante il posto di capo della divisione Malattie trasmissibili fosse rimasto inaspettatamente vacante, situazione che ha rappresentato una sfida per la divisione stessa, il contatto è stato garantito dai responsabili delle sezioni e dai collaboratori scientifici competenti, che hanno quindi funto da interlocutori per l'AMCS.

³⁹⁵ Lettera dell'APC alla CdG-S del 4 giugno 2021.

Riassunto delle principali constatazioni della CdG-S

Tutti gli attori coinvolti sono concordi sul fatto che, dopo una prima fase di confusione, la ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni durante la *situazione straordinaria* (marzo-giugno 2020) era chiara.

Invece la ripartizione dei compiti durante la *situazione particolare* (giugno 2020–marzo 2022) ha costituito una delle principali difficoltà nella collaborazione tra Confederazione e Cantoni. Gli attori concordano che la transizione alla situazione particolare non è stata sufficientemente anticipata e che per diverse settimane è regnata una mancanza di chiarezza – o una diversa interpretazione – riguardo alla ripartizione delle competenze. Il DFI ha ritenuto che i Cantoni non hanno sufficientemente assunto la loro responsabilità ai sensi della LEp e si sono coordinati troppo poco nel momento in cui è scoppiata la seconda ondata nell’autunno 2020, costringendo la Confederazione a intervenire. Per la CDS i problemi durante questo periodo sono riconducibili alla complessità del processo decisionale nei Cantoni e a un atteggiamento troppo difensivo da parte della Confederazione. La CdC ha dal canto suo ritenuto che ciò era dovuto a una mancanza di chiarezza nella ripartizione delle competenze.

Dal dicembre 2020 il Consiglio federale ha assunto di nuovo un ruolo di condotta più forte. La CdC e la CaF ritengono che a partire da quel momento la collaborazione con i Cantoni sia migliorata. Secondo il DFI tuttavia quest’evoluzione ha scoraggiato ancora di più i Cantoni dall’assumere la loro responsabilità ai sensi della LEp.

La Confederazione e i Cantoni concordano sul fatto che la ripartizione delle competenze durante la situazione particolare dovrà essere chiarita ma hanno opinioni divergenti quanto al modo in cui quest’aspetto dovrà essere disciplinato. La CdC e la CDS auspicano in particolare che l’intera gestione strategica sia affidata al Consiglio federale anche durante la situazione particolare e che esso possa ordinare i provvedimenti necessari per tutto Paese o per talune parti di esso. Il Consiglio federale si è opposto a questa proposta, poiché comporterebbe un trasferimento di competenze alla Confederazione e abolirebbe in larga misura la distinzione tra situazione particolare e situazione straordinaria. Ritiene inoltre che dovrebbe essere rafforzato il coordinamento tra i Cantoni.

La Confederazione e i Cantoni hanno avuto opinioni divergenti anche sulla ripartizione delle competenze dopo il ritorno alla *situazione normale* (da aprile 2022). Se da un lato i Cantoni ritenevano che la Confederazione dovesse riprendere in mano la situazione qualora una nuova ondata rendesse necessari provvedimenti nazionali, dall’altro, il Consiglio federale considerava che una simile opzione dovesse essere adottata soltanto quale ultima ratio e che spettasse ai Cantoni garantire un coordinamento dei provvedimenti a livello nazionale.

7.2.1 Situazione straordinaria³⁹⁶

In generale tutti gli attori coinvolti sono concordi sul fatto che dopo una prima fase di confusione la ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni durante la situazione straordinaria era chiara.

Nel suo rapporto dell'aprile 2022 la CdC è giunta alla conclusione che la ripartizione delle responsabilità e dei ruoli era chiara e che durante questo periodo le interazioni avevano funzionato bene³⁹⁷. Esprimendosi dinanzi alle CdG il presidente della CDS ha lodato la condotta esercitata dal Consiglio federale nella primavera 2020, che ha descritto come rapida e determinata³⁹⁸. I rappresentanti dei governi cantonali con cui le CdG hanno avuto un colloquio nell'estate 2020³⁹⁹ sono in generale giunti a una conclusione simile: hanno indicato che, dopo una prima fase caratterizzata da grande confusione e mancanza di organizzazione, sono stati rapidamente instaurati contatti e procedure con il Consiglio federale, i dipartimenti e gli uffici federali e che la collaborazione è stata buona. Le principali critiche formulate dai Cantoni riguardo al periodo in cui vigevo la situazione straordinaria concernono l'organizzazione di crisi (n. 7.1) e le procedure di consultazione e d'informazione sulle misure federali di lotta contro la pandemia (cfr. n. 7.3).

Alla CdG-S il capo del DFI ha sottolineato che anche durante la situazione straordinaria i Cantoni avevano continuato a prendere decisioni nei loro ambiti di competenza e ha ad esempio citato i provvedimenti relativi ai divieti di visita nelle case di riposo. Ha inoltre sottolineato che la Confederazione aveva deciso di chiudere le scuole soltanto dopo aver constatato che non si stava delineando una soluzione cantonale omogenea in materia⁴⁰⁰. Ha inoltre ricordato che diversi Cantoni avevano deciso autonomamente di prolungare questo provvedimento nel maggio 2020, dopo che la Confederazione l'aveva revocato⁴⁰¹.

La valutazione pubblicata da Interface e Infrac nel 2022 giunge alla conclusione che il Consiglio federale aveva applicato in modo esemplare la regolamentazione sulle competenze prevista nella LEp nella primavera 2020, assumendosi la responsabilità della condotta⁴⁰².

7.2.2 Situazione particolare

Tutte le valutazioni realizzate finora e le informazioni raccolte dalla CdG-S mostrano che la ripartizione dei compiti durante la situazione particolare ha costituito una delle principali difficoltà nella collaborazione tra Confederazione e Cantoni durante la pandemia di COVID-19. Questa problematica è risultata particolarmente acuta all'inizio della seconda ondata, nell'autunno 2020. È anche in questo periodo che la gestione

³⁹⁶ La CdG-S rinuncia nel presente rapporto a un'analisi separata della ripartizione delle competenze durante la situazione particolare in vigore dal 28 febbraio 2020 al 15 marzo 2020. Questo periodo è incluso nell'analisi presentata al n. 7.2.1.

³⁹⁷ Rapporto della CdC del 29 aprile 2022, compendio; audizione della CdC e della CDS del 26 settembre 2022.

³⁹⁸ Audizione della CdC e della CDS del 25 gennaio 2021.

³⁹⁹ Colloqui con una delegazione del governo del Cantone di Basilea Campagna del 24 agosto 2020 (CdG-S); colloqui con una delegazione del governo del Cantone di Berna del 3 settembre 2020 (CdG-N).

⁴⁰⁰ Audizione del capo del DFI del 22 ottobre 2022.

⁴⁰¹ Audizione del capo del DFI del 28 giugno 2021 (CdG-N).

⁴⁰² Rapporto Interface e Infrac del febbraio 2022, n. 4.1.3.

della pandemia da parte della Confederazione e dei Cantoni è oggetto delle più aspre critiche⁴⁰³.

Passaggio dalla situazione straordinaria alla situazione particolare

Più fonti confermano che il passaggio dalla situazione straordinaria alla situazione particolare nel giugno 2020 era stato esplicitamente chiesto dai Cantoni⁴⁰⁴. Secondo il capo del DFI, il Consiglio federale era consapevole che la situazione straordinaria e i provvedimenti del diritto di necessità non dovevano durare troppo a lungo e riteneva legittimo che i Cantoni riprendessero in mano le redini della situazione⁴⁰⁵.

Gli attori sono tuttavia concordi sul fatto che la transizione non sia stata sufficientemente anticipata. La CaF ha ritenuto che i «Cantoni avrebbero dovuto essere contattati tempestivamente prima di questa transizione, in modo da potersi preparare meglio alla nuova situazione»⁴⁰⁶.

Per quanto riguarda i Cantoni, nel suo rapporto del 2020 la CdC si è rammaricata che prima della fine della situazione straordinaria la Confederazione non abbia elaborato un piano chiaro con i Cantoni, le Conferenze dei direttori e la CdC stessa per definire quali disposizioni e provvedimenti dovevano essere decisi a livello nazionale e quali a livello cantonale⁴⁰⁷. Nel suo rapporto del 2022 e durante le audizioni dinanzi alla Commissione la CdC ha affermato che questo era il motivo per cui i Cantoni non avevano potuto prepararsi correttamente all'arrivo della seconda ondata⁴⁰⁸. A suo modo di vedere le esperienze accumulate mostrano la necessità di precisare nella LEp le condizioni del passaggio da una situazione all'altra⁴⁰⁹.

Nel suo parere dell'ottobre 2022, il Consiglio federale ha annunciato che la questione di sapere se i compiti, le responsabilità e le competenze della Confederazione e dei

⁴⁰³ Un sondaggio realizzato nel quadro della valutazione svolta da Interface e Infrac mostra che le persone interpellate hanno valutato la gestione di crisi da parte della Confederazione e dei Cantoni in modo molto più critico per la seconda ondata rispetto alla prima. Una maggioranza di esse ritiene inoltre che le autorità non abbiano dato sufficiente priorità alla protezione della salute durante la seconda ondata Cfr. rapporto Interface e Infrac del febbraio 2022, n. 2.2.2.

⁴⁰⁴ Cfr. in particolare audizione del capo del DFI del 28 giugno 2022 (CdG-N). Quest'elemento figura anche nel parere del Consiglio federale del 12 ottobre 2022 sul rapporto finale della CdC (n. 2.1).

⁴⁰⁵ Capo del DFI: «Föderalismus und die Dynamik der COVID-19 Krise», 27 maggio 2021, www.edi.admin.ch > Documentazione > Discorsi (consultato il 21.3.2023) (soltanto in ted. e franc.).

⁴⁰⁶ Rapporto della CaF dell'11 dicembre 2020, n. 2.4. Queste conclusioni sono confermate nel rapporto della CaF del 22 giugno 2022, n. 2.2.

⁴⁰⁷ Rapporto della CdC del 18 dicembre 2020, n. 4.1.2 (disponibile soltanto in ted. e franc.).

⁴⁰⁸ Rapporto della CdC del 29 aprile 2022, compendio, (disponibile soltanto in ted. e franc.); audizione della CdC e della CDS del 26 settembre 2022. Nel suo rapporto la CdC ha anche valutato che la visione puramente settoriale che ha prevalso ha avuto come conseguenza che le istanze politiche non hanno sufficientemente anticipato l'evoluzione futura della crisi.

⁴⁰⁹ Rapporto della CdC del 29 aprile 2022, n. 2.1 e raccomandazione 1.

Cantoni debbano essere definiti più chiaramente al momento del passaggio da una situazione all'altra sarà esaminato nel quadro della revisione della LEp⁴¹⁰.

Ripartizione delle competenze tra fine giugno e agosto 2020

Gli interpellati hanno affermato che durante l'estate 2020 vi è stato un periodo di incertezza sulla ripartizione delle competenze. Secondo la CaF «a causa della mancanza di coordinamento durante la transizione i Cantoni e l'Amministrazione federale avevano una comprensione diversa dei loro ruoli, nuovi e precedenti»⁴¹¹. La CDS ha indicato alla Commissione che i nuovi processi e le nuove competenze avevano preso forma soltanto lentamente e che il grande margine d'interpretazione lasciato dalla LEp per quanto riguarda l'attribuzione delle competenze nella situazione particolare aveva comportato un vuoto temporaneo nella gestione della crisi⁴¹². Vista la diversità dei provvedimenti adottati dai Cantoni la CDS si è sforzata di garantire una certa coerenza raccomandando ai Cantoni particolarmente toccati di adottare una serie di provvedimenti e di concertarsi con altri Cantoni, il che a suo parere è stato efficace⁴¹³. Ha tuttavia sottolineato che la responsabilità finale dell'adozione di provvedimenti cantonali spettava ai governi cantonali, che considerano anche altri aspetti⁴¹⁴. Esprimendosi dinanzi alla CdG-S, l'ex direttore dell'UFSP ha comunicato ad agosto 2020 le sue preoccupazioni concernenti l'attuazione delle misure di lotta contro la pandemia da parte dei Cantoni⁴¹⁵.

Dal canto suo, la CdC si è mostrata particolarmente critica per quanto riguarda l'intervento della Confederazione nell'ambito di competenze dei Cantoni, che ha considerato come un'ingerenza. Ha così deplorato che, nell'estate 2020, la Confederazione abbia formulato raccomandazioni e direttive in ambiti che non erano di sua competenza⁴¹⁶. I Cantoni si sono inoltre rammaricati del fatto che la Confederazione non abbia seguito le loro proposte per alcune decisioni chiave⁴¹⁷.

Il DFI ha indicato che nel giugno 2020 il Consiglio federale aveva discusso sulla ripartizione delle competenze nella situazione particolare, definito i vari canali di coor-

⁴¹⁰ Parere del Consiglio federale del 12 ottobre 2022 sul rapporto finale della CdC, pag. 4.

⁴¹¹ Rapporto della CaF dell'11 dicembre 2020, n. 2.4.

⁴¹² Lettera della CDS alla CdG-S del 31 maggio 2022.

⁴¹³ La CDS sottolinea per esempio che la maggior parte dei Cantoni ha introdotto, su sua raccomandazione, l'obbligo d'identificarsi nei club per garantire il tracciamento delle catene di contagio.

⁴¹⁴ Lettera della CDS alla CdG-S del 31 maggio 2022.

⁴¹⁵ Audizione del direttore dell'UFSP del 17 agosto 2020.

⁴¹⁶ Rapporto della CdC del 18 dicembre 2020, n. 4.1.3 e 5.1.1. La CdC ha in particolare menzionato una direttiva dell'UFSP riguardante le attività di controllo dei Cantoni o gli appelli pubblici a trovare soluzioni uniformi per gli esami di maturità. La CdC ha ritenuto che questi interventi abbiano offuscato l'immagine dei Cantoni e dato l'impressione che essi avessero bisogno di raccomandazioni da parte della Confederazione per agire.

⁴¹⁷ Lettera della CDS alla CdG-S del 31 maggio 2022. P. es. quando, nell'agosto 2020, è stato revocato il divieto di grandi manifestazioni, decisione alla quale si opponevano.

dinamento tra Confederazione e Cantoni e comunicato le relative informazioni, dopodiché era partito dal principio che i Cantoni avrebbero reagito alle diverse evoluzioni cantonali dell'epidemia coordinandosi a livello regionale⁴¹⁸.

Dal canto suo la CaF ritiene che in quel periodo sarebbe stato auspicabile un intervento più incisivo da parte della Confederazione: «Il Consiglio federale avrebbe dovuto sostenere i Cantoni, soprattutto all'inizio del ritorno alla situazione particolare, poiché la legge sulle epidemie gli consente di continuare a ordinare misure dopo aver sentito i Cantoni»⁴¹⁹.

Elaborazione di basi strategiche e rafforzamento della collaborazione DFI-CDS a partire da agosto 2020

Dinanzi alle sfide identificate durante l'estate 2020, il DFI ha constatato che considerata la sovrapposizione delle competenze federali e cantonali era necessario procedere a chiarimenti supplementari e coordinarsi maggiormente⁴²⁰. In questo contesto, a partire dal mese di agosto il DFI ha elaborato con la CDS un documento strategico comune che precisa la ripartizione delle competenze durante la situazione particolare e le procedure di consultazione (riguardo al contenuto cfr. n. 6.2.2)⁴²¹. Il documento è stato trasmesso alla CDS a metà settembre, posto in consultazione presso i Cantoni e adottato il 22 ottobre 2020 durante una riunione comune⁴²². Il DFI ha indicato che il contenuto aveva potuto essere definito già dopo pochi incontri perché all'epoca la ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni raccoglieva consensi⁴²³.

La CdG-S si è interrogata sulle ragioni per le quali era stato necessario attendere la fine di ottobre 2020 (ossia dopo lo scoppio della seconda ondata) affinché tale documento fosse adottato. Il DFI ha sottolineato che il Consiglio federale si era occupato della collaborazione tra Confederazione e Cantoni già il 19 giugno 2020 e che i lavori per la preparazione di questo documento erano iniziati in agosto. Secondo il dipartimento il fatto che il documento sia stato ultimato soltanto a ottobre è in particolare dovuto alla consultazione della CDS e alla necessità di attendere un'assemblea plenaria della CDS per adottarlo. Precisa tuttavia che quando a inizio ottobre 2020 la situazione sanitaria si è deteriorata tutti gli attori sapevano dell'esistenza di questo documento ed era già possibile farvi riferimento⁴²⁴. Secondo la CDS, il fatto che il documento di base sia stato pubblicato soltanto a ottobre 2020 non significa che non

418 Lettera del DFI alla CdG-S del 10 giugno 2022.

419 Rapporto della CaF dell'11 dicembre 2020, n. 2.4.

420 Lettera del DFI alla CdG-S del 10 giugno 2022.

421 CDS e DFI: Lotta alla COVID-19: basi strategiche della CDS e del DFI-UFSP. Principi – misure – collaborazione, documento comune del 22 ottobre 2020. Da notare che secondo le informazioni raccolte dalla CdG-S la decisione formale di rafforzare il coordinamento della gestione di crisi è stata presa durante una riunione tra il DFI e la CDS il 7 settembre 2020 e non in agosto (cfr. n. 6.2.2) (disponibile soltanto in ted. e franc.).

422 Lettera del DFI alla CdG-S del 10 giugno 2022.

423 Lettera del DFI alla CdG-S del 10 giugno 2022.

424 Lettera del DFI alla CdG-S del 10 giugno 2022.

ci sia stata alcuna collaborazione strategica nei mesi precedenti. Questa collaborazione è avvenuta in seno a organi di coordinamento che all'epoca esistevano già⁴²⁵. La CDS ha tra l'altro sottolineato che già prima dell'adozione di questo documento erano disponibili metodi e piani per la gestione di una recrudescenza dei casi⁴²⁶.

Alla fine dell'estate 2020 i contatti tra il DFI e la CDS si sono rafforzati e istituzionalizzati. È stato istituito il comitato direttivo COVID-19, in cui i Cantoni erano rappresentati, e sono stati instaurati contatti regolari tra il Dipartimento e i direttori cantonali della sanità. Quest'evoluzione è stata giudicata in maniera positiva sia dal DFI⁴²⁷ sia dalla CDS⁴²⁸.

Coordinamento tra Confederazione e Cantoni durante la seconda ondata

Dinanzi alla CdG-S il DFI si è espresso in modo molto critico in merito alla reazione dei Cantoni nel momento in cui è scoppiata la seconda ondata della pandemia dall'ottobre 2020. In particolare ha sostenuto che quando i contagi hanno ripreso a risalire, il Consiglio federale ha costantemente informato i Cantoni sul peggioramento della situazione. Tuttavia, i Cantoni che in primavera avevano chiesto con forza che la situazione straordinaria fosse revocata con effetto immediato, hanno esitato a lungo ad adottare provvedimenti. Non si sono neppure coordinati a sufficienza. Dopo che il DFI ha chiaramente segnalato che occorreva agire, i Cantoni romandi sono stati gli unici ad averlo fatto riuscendo anche a coordinarsi sulle tempistiche per la revoca dei provvedimenti. I Cantoni di lingua tedesca hanno invece rinunciato ad adottare provvedimenti efficaci nonostante fosse chiaro che l'ondata di contagi presente nella Svizzera romanda si sarebbe diffusa nel resto del Paese⁴²⁹. Secondo il DFI, a causa della reazione tardiva dei Cantoni e la mancanza di coordinamento tra loro, l'aumento dei casi non ha più potuto essere controllato a livello regionale, costringendo la Confederazione ad adottare provvedimenti a livello nazionale prima del previsto per evitare il sovraccarico del sistema ospedaliero⁴³⁰. Il Consiglio federale ha fatto una constatazione simile⁴³¹.

All'inizio del dicembre 2020 il Consiglio federale ha incaricato la presidente della Confederazione e il capo del DFI di contattare alcuni Cantoni di lingua tedesca per invitarli a prendere immediatamente dei provvedimenti⁴³². Il capo del DFI ha riferito alla CdG-S che, mediante videoconferenze con i vari governi dei Cantoni in questione, hanno comunicato a un Cantone dopo l'altro che dovevano agire. Questi ultimi li

425 Lettera della CDS alla CdG-S del 31 maggio 2022. La CDS ha in particolare menzionato a questo proposito i contatti regolari che ha avuto con il DFI e quelli tra l'AMCS e l'UFSP.

426 Lettera della CDS alla CdG-S del 31 maggio 2022. La CDS ha in particolare menzionato al riguardo le linee guida per la preparazione e la gestione future dell'epidemia pubblicate dall'UFSP nel giugno 2020, come pure i preparativi effettuati a livello cantonale (p. es. piano elaborato dal Cantone di Zugo che comprende diversi livelli di allarme).

427 Lettera del DFI alla CdG-S del 10 giugno 2022.

428 Audizione della CDS del 18 febbraio 2021.

429 Lettera del DFI alla CdG-S del 10 giugno 2022.

430 Lettera del DFI alla CdG-S del 10 giugno 2022, allegato.

431 Parere del Consiglio federale del 12 ottobre 2022 sul rapporto finale della CdC, pag. 3.

432 Lettera del DFI alla CdG-S del 10 giugno 2022.

hanno ringraziati per la qualità dello scambio e poi non hanno adottato alcun provvedimento⁴³³. A suo parere la reazione tardiva della Confederazione è dovuta al fatto che bisognava dapprima constatare che ciò che tutti avevano richiesto da giugno 2020, ossia il ritorno alla situazione particolare e una maggiore responsabilità dei Cantoni, non stava funzionando. Secondo il capo del DFI, se il Consiglio federale avesse agito prima gli sarebbe probabilmente stato rimproverato di non aver lasciato fare ai Cantoni ciò che dovevano fare⁴³⁴. Il DFI ha inoltre fatto notare alla CdG-S la difficoltà che ha rappresentato l'adozione di provvedimenti a livello nazionale a fine 2020 considerata la diversità delle situazioni epidemiologiche regionali⁴³⁵.

In conclusione il DFI ritiene che in quel periodo i Cantoni non abbiano sufficientemente assunto la loro responsabilità ai sensi della LEp. Sottolinea in particolare che le procedure convenute con i Cantoni nel documento quadro strategico (dell'ottobre 2020) non sono state affatto rispettate⁴³⁶. Il capo del DFI ha riferito alla CdG-S che la reazione dei Cantoni lo aveva sorpreso, irritato e infastidito e che aveva avuto l'impressione che fossero contenti che il Consiglio federale assumesse la piena responsabilità delle decisioni di lotta contro la pandemia⁴³⁷. Ha aggiunto che in quel periodo si era reso conto di quanto fosse difficile per i responsabili cantonali della sanità trovare la maggioranza nei governi cantonali chiamati a decidere che cosa fare a livello cantonale⁴³⁸.

Anche la CaF fa queste constatazioni nella sua valutazione del giugno 2022. Secondo gli interpellati numerosi Cantoni non hanno avuto il coraggio di prendere decisioni impopolari, benché fossero di loro competenza, e in generale non sono riusciti a coordinarsi. La popolazione si è ritrovata confrontata a una serie di misure disparate difficilmente comprensibili. È comunque stato giudicato positivo il fatto che i Cantoni abbiano potuto adattare alla situazione regionale i provvedimenti adottati dalla Confederazione⁴³⁹.

Anche la CDS ha stilato un bilancio negativo della gestione della seconda ondata da parte della Confederazione e dei Cantoni. Il suo presidente ha riconosciuto che le misure di lotta contro la pandemia erano state adottate troppo tardi e in modo reattivo

433 Audizione del capo del DFI del 28 giugno 2022 (CdG-N).

434 Audizione del capo del DFI del 28 giugno 2022 (CdG-N).

435 Lettera del DFI alla CdG-S del 3 marzo 2023. Dopo che i Cantoni romandi hanno adottato i provvedimenti che hanno portato un miglioramento della situazione epidemiologica, la pressione è aumentata nella Svizzera tedesca. In questa situazione, rinunciando a inasprire i provvedimenti a livello nazionale, il Consiglio federale avrebbe preso il rischio di creare un sovraccarico delle strutture ospedaliere in questa parte del Paese. D'altra parte provvedimenti più rigidi non sarebbero stati compresi dai Cantoni romandi, vista l'efficacia dei provvedimenti che avevano adottato. L'avvicinarsi delle feste di fine anno ha pesato molto sulla decisione di inasprire i provvedimenti. Il Consiglio federale ha dunque optato per una via di mezzo, prevedendo clausole d'eccezione agli inasprimenti dell'11 e del 18 dicembre 2020 per i Cantoni in cui la situazione epidemiologica era favorevole. Questo ha tuttavia portato a provvedimenti eterogenei, causando qualche incomprensione tra la popolazione.

436 Lettera del DFI alla CdG-S del 10 giugno 2022.

437 Audizione del capo del DFI del 22 ottobre 2022.

438 Audizione del capo del DFI del 28 giugno 2022 (CdG-N).

439 Rapporto della CaF del 22 giugno 2022, n. 2.2.

anziché proattivo⁴⁴⁰. Ha ritenuto che questa situazione fosse dovuta da un lato alla complessità del processo decisionale riguardante i provvedimenti sanitari all'interno dei governi cantonali e, dall'altro, a un atteggiamento troppo difensivo da parte della Confederazione. A suo parere la Confederazione e i Cantoni non sono riusciti a trovare un accordo sul livello al quale andavano adottati i provvedimenti, finendo per paralizzarsi a vicenda per diverse settimane nell'autunno 2020. Ha riconosciuto che il coordinamento a livello regionale era stato lacunoso⁴⁴¹. La CDS ha constatato che le divergenze cantonali hanno suscitato una crescente incomprensione tra la popolazione, il che nell'ottobre 2020 ha portato il suo comitato direttivo a esigere un rafforzamento dei provvedimenti di base su scala nazionale⁴⁴².

Nel suo rapporto dell'aprile 2022 la CdC ha ritenuto che i problemi emersi nell'autunno 2020 erano essenzialmente dovuti alla mancanza di chiarezza concernente la ripartizione delle competenze tra la Confederazione e i Cantoni, il che ha portato gli attori a scaricarsi reciprocamente le responsabilità⁴⁴³. Ha inoltre riconosciuto la necessità di migliorare il coordinamento tra i Cantoni⁴⁴⁴.

Anche dalla valutazione di Interface e Infras emerge un bilancio generalmente critico del coordinamento tra la Confederazione e i Cantoni tra l'estate e l'autunno 2020. Gli autori ritengono che i Cantoni si siano lasciati sorprendere dal passaggio alla situazione particolare, anche se la chiedevano con insistenza, e non siano riusciti a mantenere la situazione pandemica sotto controllo senza un intervento dello Stato centrale, mentre il Consiglio federale ha rinunciato al ruolo direttivo che gli conferisce LEp anche nella situazione particolare⁴⁴⁵. Secondo loro questa situazione potrebbe essere spiegata dalla paura dei costi cagionati dalle misure di lotta contro la pandemia, dalla mancanza di coordinamento tra i Cantoni e dall'insufficiente disponibilità di dati dell'UFSP⁴⁴⁶. Dal loro punto di vista in quel periodo il federalismo ha raggiunto i suoi limiti⁴⁴⁷.

Ripartizione delle competenze dopo la seconda ondata

Secondo il DFI dopo aver constatato a inizio dicembre 2020 che i Cantoni erano poco propensi ad agire e confidavano che la Confederazione adottasse i provvedimenti necessari, il Consiglio federale ha adottato diversi provvedimenti nazionali nell'ambito della lotta non farmaceutica, una strategia alla quale è rimasto fedele fino al ritorno alla situazione normale⁴⁴⁸. Nel suo rapporto del giugno 2022 la CaF afferma che la

440 Audizione della CdC e della CDS del 25 gennaio 2021.

441 Audizione della CdC e della CDS del 25 gennaio 2021. Il presidente della CDS ha tuttavia anche sottolineato il fatto che i Cantoni romandi erano riusciti a coordinare bene i loro provvedimenti all'inizio della seconda ondata.

442 Lettera della CDS alla CdG-S del 31 maggio 2022.

443 Rapporto della CdC del 29 aprile 2022, n. 2.1, raccomandazione.

444 Rapporto della CdC del 29 aprile 2022, n. 4.2 e 4.3, raccomandazioni 10 e 11.

445 Rapporto Interface e Infras del febbraio 2022, compendio e n. 5.

446 Rapporto Interface e Infras del febbraio 2022, compendio.

447 Rapporto Interface e Infras del febbraio 2022, n. 4.1.1.

448 Lettera del DFI alla CdG-S del 10 giugno 2022.

collaborazione con i Cantoni «è migliorata quando il Consiglio federale ha ripreso a ordinare provvedimenti per tutta la Svizzera»⁴⁴⁹.

Secondo il DFI è emerso che era necessario descrivere più in dettaglio i campi d'azione e i compiti dei Cantoni nei documenti strategici⁴⁵⁰. Nel maggio 2021 il Consiglio federale ha adottato il modello a «tre fasi» – ampiamente sostenuto dai Cantoni – che definiva i principi che avrebbero guidato le misure di lotta contro la pandemia per i mesi successivi. Il DFI ritiene che se da un lato questa strategia ha garantito ai Cantoni una sicurezza in materia di pianificazione, dall'altro li ha anche scoraggiati dall'assumere la responsabilità che spetta loro secondo la LEp per quanto riguarda i provvedimenti da adottare⁴⁵¹. Il DFI ha sottolineato che, a fine giugno 2021, il Consiglio federale aveva adottato un documento di riflessione che menzionava le sfide da affrontare in caso di recrudescenza dei casi nell'autunno 2021⁴⁵². Peraltro nella primavera 2021 la procedura di consultazione concernente le misure di lotta contro la pandemia è stata modificata su richiesta dei Cantoni (cfr. n. 7.3.1).

La CdC ha dal canto suo stilato un bilancio positivo dell'evoluzione della collaborazione con la Confederazione a partire dall'inverno 2020. Nel suo rapporto dell'aprile 2022 conclude che ci sono stati miglioramenti in particolare per quanto concerne il coinvolgimento dei Cantoni nel processo decisionale della Confederazione, nel coordinamento tra la Confederazione e i Cantoni e nel sostegno ai Cantoni nell'attuazione dei provvedimenti. Sono stati progressivamente apportati cambiamenti, gli scambi intersettoriali si sono intensificati e istituzionalizzati a tutti i livelli, il che si è tradotto in una gestione di crisi più globale. I Cantoni hanno avuto un margine di manovra sufficiente per sviluppare le loro soluzioni⁴⁵³.

Nella loro valutazione Interface e Infrass giungono alla conclusione che in seguito la gestione della crisi sanitaria si è consolidata in diversi settori. Secondo gli autori, quest'evoluzione è probabilmente legata al miglioramento della situazione epidemiologica⁴⁵⁴. Essi constatano tra l'altro che la condotta esercitata dalla Confederazione è stata messa in discussione soltanto in rare occasioni dopo la seconda ondata⁴⁵⁵. Tuttavia, esprimono diverse critiche per quanto riguarda il coordinamento intercantonale e quello tra Cantoni e Confederazione per l'attuazione della campagna vaccinale nell'inverno 2020/2021⁴⁵⁶.

⁴⁴⁹ Rapporto della CaF del 22 giugno 2022, n. 2.2.

⁴⁵⁰ Lettera del DFI alla CdG-S del 10 giugno 2022.

⁴⁵¹ Lettera del DFI alla CdG-S del 10 giugno 2022.

⁴⁵² Lettera del DFI alla CdG-S del 10 giugno 2022.

⁴⁵³ Rapporto della CdC del 29 aprile 2022, compendio.

⁴⁵⁴ Rapporto Interface e Infrass del febbraio 2022, compendio.

⁴⁵⁵ Rapporto Interface e Infrass del febbraio 2022, n. 5.1.1. Al riguardo gli autori rammentano l'esempio dell'apertura delle terrazze nei comprensori sciistici.

⁴⁵⁶ Rapporto Interface e Infrass del febbraio 2022, sintesi e n. 4.1.2. Gli autori menzionano al riguardo le lacune nell'organizzazione degli appuntamenti per la vaccinazione, nella gestione degli aspetti logistici e le differenze tra Cantoni nella definizione delle priorità per le iscrizioni. Rilevano anche alcune critiche sul fatto che il Consiglio federale avrebbe cercato di accelerare il ritmo delle vaccinazioni nei Cantoni senza essersi assicurato di disporre di un numero sufficiente di vaccini e sulla politica di comunicazione della Confederazione riguardante la vaccinazione.

Insegnamenti riguardanti la situazione particolare

Confederazione e Cantoni concordano sul fatto che vada chiarita la ripartizione delle competenze durante una situazione particolare. La CdG-S rileva tuttavia che vi sono fondamentali divergenze di opinione su come questo aspetto dovrà essere disciplinato nella LEp.

Nel suo rapporto del dicembre 2020 la CaF ha riconosciuto la necessità di un buon coordinamento tra Confederazione e Cantoni per il passaggio dalla situazione straordinaria alla situazione particolare⁴⁵⁷. È giunta alla conclusione che uno scambio consolidato tra questi due livelli dello Stato agevolerebbe anche «l'assunzione di compiti, competenze e responsabilità diverse»⁴⁵⁸.

Nel gennaio 2021, durante un'audizione dinanzi alle CdG, i rappresentanti della CdC e della CDS hanno sottolineato il bisogno di meglio distinguere le fasi e gli scenari nella LEp e definire su questa base in modo preciso la ripartizione delle responsabilità tra Confederazione e Cantoni⁴⁵⁹. Questa posizione è confermata nel rapporto della CdC dell'aprile 2022⁴⁶⁰. In vista della revisione della LEp la CdC ha in particolare chiesto che l'intera gestione strategica sia affidata al Consiglio federale anche in situazione particolare e che questi possa ordinare i provvedimenti necessari per tutto il Paese o per talune parti di esso (come durante la situazione straordinaria). Ha invitato il Consiglio federale a riflettere al modo più obiettivo possibile di organizzare il passaggio da una situazione all'altra e a verificare se il tipo e la portata dei provvedimenti di lotta autorizzati possano essere sanciti nella legge⁴⁶¹.

Esprimendosi dinanzi alla CdG-S i rappresentanti della CDS hanno spiegato i motivi per cui ritenevano che la responsabilità della condotta durante la situazione particolare dovesse spettare alla Confederazione. Il presidente della CdC ha affermato che non era opportuno che il Consiglio federale ordinasse ai Cantoni di armonizzare i loro provvedimenti mentre la situazione epidemiologica richiedeva una decisione uniforme a livello nazionale, ma che spettava alla Confederazione stessa intervenire in questo caso, lasciando un margine di manovra ai Cantoni per reagire alle situazioni specifiche. Ha affermato che era insito nel sistema che durante la situazione particolare la visione e la responsabilità generale spettassero al Consiglio federale⁴⁶².

La CDS ha precisato alla CdG-S che, per garantire uniformità ai provvedimenti, è necessario che siano adottati a livello nazionale. A suo parere dal momento in cui la responsabilità principale per l'adozione di provvedimenti per la lotta contro la pandemia incombe ai Cantoni, le divergenze cantonali sono inevitabili. Ha sottolineato che, nonostante un certo coordinamento regionale e nazionale sia garantito a livello tec-

⁴⁵⁷ Rapporto della CaF dell'11 dicembre 2020, n. 2.4, massima 3.

⁴⁵⁸ Rapporto della CaF del 22 giugno 2022, n. 2.2.

⁴⁵⁹ Audizione della CdC e della CDS del 25 gennaio 2021.

⁴⁶⁰ Rapporto della CdC del 29 aprile 2022, n. 2.1, raccomandazione 1.

⁴⁶¹ Rapporto della CdC del 29 aprile 2022, n. 2.1, raccomandazione 1.

⁴⁶² Audizione della CdC e della CDS del 26 settembre 2022.

nico, le decisioni finali sono prese dai governi cantonali, il che rende difficile un approccio comune⁴⁶³. Il presidente della CDS ha rilevato che un sistema federale funzionale non significa che i Cantoni assumano il maggior numero possibile di compiti, si tratta invece di trovare una combinazione ottimale di responsabilità in base alla situazione. A suo parere, poiché la situazione particolare prevede una responsabilità condivisa tra Confederazione e Cantoni, è necessario un accordo tra i partner per stabilire chi interviene a quale livello su quali questioni⁴⁶⁴.

Nell'ottobre 2022 il Consiglio federale ha indicato che la questione di sapere se e in che modo il sistema progressivo a tre livelli possa essere ottimizzato sarà esaminata nel quadro della revisione della LEp e che in questo contesto si tratterà in particolare di analizzare se i compiti, le responsabilità e le competenze della Confederazione e dei Cantoni debbano essere definiti più chiaramente, ma anche di precisare i concetti giuridici troppo vaghi, di sviluppare norme più precise per il passaggio da una situazione all'altra e di emanare prescrizioni relative alla responsabilità della direzione strategica⁴⁶⁵. Il Consiglio federale si è invece opposto alla proposta della CdC che prevede che esso assuma la gestione strategica globale in situazione particolare. A suo avviso una simile modifica porterebbe a un trasferimento di competenze alla Confederazione e abolirebbe in larga misura la distinzione tra situazione particolare e situazione straordinaria. Ha inoltre indicato che pur comprendendo il bisogno di disporre di competenze chiaramente definite, è importante formulare le prescrizioni in modo sufficientemente ampio per poter reagire in modo flessibile a tutte le future forme di pandemia⁴⁶⁶.

Il Consiglio federale ha tra l'altro sottolineato che la situazione particolare aveva mostrato che vi era un bisogno di migliorare il coordinamento dei provvedimenti non soltanto tra la Confederazione e i Cantoni, ma anche e soprattutto tra i Cantoni. A suo parere il coordinamento permette di garantire che siano adottati provvedimenti uniformi a livello regionale per lottare contro la pandemia. Questo implica anche che i Cantoni dispongano di strumenti adeguati a legiferare rapidamente e attuare provvedimenti armonizzati in tempi brevi⁴⁶⁷.

La CdC ha riconosciuto che era necessario migliorare il coordinamento tra i Cantoni, a livello regionale e nazionale. Ha constatato che i media e l'opinione pubblica hanno spesso parlato di «patchwork» normativo e di campanilismo, concetti presentati come ostacoli a una gestione di crisi coerente, e che nel dibattito pubblico il successo dei provvedimenti è stato misurato in base alla loro uniformità in tutto il Paese⁴⁶⁸. Nel suo rapporto dell'aprile 2022 la CdC ha dedicato due brevi capitoli e due raccomandazioni alla questione del ruolo delle conferenze nazionali e regionali⁴⁶⁹. Ritiene che

463 Lettera della CDS alla CdG-S del 31 maggio 2022.

464 Audizione della CdC e della CDS del 26 settembre 2022. Il presidente della CDS ha così ritenuto giustificato che l'obbligo d'indossare la mascherina nei trasporti pubblici fosse adottato a livello nazionale, mentre quello di indossarle nelle scuole potesse essere di competenza dei Cantoni, dato che a questo proposito non era necessaria un'armonizzazione.

465 Parere del Consiglio federale del 12 ottobre 2022 sul rapporto finale della CdC, pag. 4.

466 Parere del Consiglio federale del 12 ottobre 2022 sul rapporto finale della CdC, pag. 4.

467 Parere del Consiglio federale del 12 ottobre 2022 sul rapporto finale della CdC, pag. 3.

468 Rapporto della CdC del 29 aprile 2022, n. 5.1.

469 Rapporto della CdC del 29 aprile 2022, n. 4.2 e 4.3, raccomandazioni 10 e 11.

i Cantoni dovrebbero poter coordinare i provvedimenti e, se del caso, armonizzarli se ne hanno il tempo e se ciò appare opportuno a livello regionale⁴⁷⁰. Ha tuttavia sottolineato che sebbene l'articolo 40 LEp chiede ai Cantoni di coordinare i loro provvedimenti, questo imperativo non necessita un'uniformità delle basi legali⁴⁷¹.

Il Consiglio federale si è rammaricato che il rapporto della CdC non abbia esaminato in modo più dettagliato le possibilità di migliorare la collaborazione intercantonale e ha ritenuto che tali questioni debbano essere esaminate con urgenza⁴⁷².

Secondo la valutazione di Interface e Infras la ripartizione dei compiti tra la Confederazione e i Cantoni prevista dalla LEp si è dimostrata valida sotto molti aspetti. Gli autori ritengono comprensibile che durante la pandemia vi siano stati problemi di cooperazione tra i vari livelli dello Stato. Sottolineano che gli attori coinvolti si sono comunque sforzati di ridurre le possibili tensioni; citano ad esempio il documento di base strategica adottato nell'autunno 2020⁴⁷³. Dal loro punto di vista, l'UFSP dovrebbe poter assumere una condotta specializzata più forte nei confronti dei Cantoni, per esempio emanando, se necessario, piani di protezione in alcuni settori⁴⁷⁴. Considerano infine che la Confederazione avrebbe potuto applicare maggiormente l'articolo 77 LEp, il quale le dà la possibilità di prescrivere ai Cantoni provvedimenti intesi a uniformare l'esecuzione della legge⁴⁷⁵.

La valutazione della LEp pubblicata nel 2020 non contiene un'analisi dell'attuazione della situazione particolare durante la pandemia di COVID-19. Gli autori hanno in linea di principio accolto con favore l'introduzione del modello a tre livelli nell'ultima revisione della LEp. Hanno tuttavia raccomandato all'UFSP di effettuare un'analisi completa dei provvedimenti adottati sulla base degli articoli 6 e 7 LEp⁴⁷⁶. La valutazione ha tra l'altro raccomandato di chiarire se la Confederazione non dovesse assumere un ruolo di condotta più forte in alcuni settori⁴⁷⁷.

7.2.3 Situazione normale

La CdG-S ha constatato che la ripartizione delle competenze dopo il ritorno alla situazione normale nell'aprile 2022 era stata oggetto di fondamentali divergenze di vedute tra la Confederazione e i Cantoni.

⁴⁷⁰ Rapporto della CdC del 29 aprile 2022, n. 2.1, raccomandazione 1.

⁴⁷¹ Rapporto della CdC del 29 aprile 2022, n. 3.1.

⁴⁷² Parere del Consiglio federale del 12 ottobre 2022 sul rapporto finale della CdC, pag. 2.

⁴⁷³ Rapporto Interface e Infras del febbraio 2022, n. 4.1.5.

⁴⁷⁴ Rapporto Interface e Infras del febbraio 2022, n. 4.1.5.

⁴⁷⁵ Rapporto Interface e Infras del febbraio 2022, n. 4.1.3. Secondo gli autori questa disposizione non implica per forza che siano imposte norme uniformi in tutto il Paese, ma avrebbe permesso di applicare provvedimenti diversi in funzione della situazione sanitaria dei Cantoni. Sottolineano tuttavia che tali differenziazioni avrebbero necessitato di informazioni sistematiche sull'efficacia dei provvedimenti adottati dai Cantoni (disponibile soltanto in ted.).

⁴⁷⁶ Rapporto bolz+partner dell'agosto 2020, riassunto esecutivo e n. 2.2 (disponibile soltanto in ted.).

⁴⁷⁷ Rapporto bolz+partner dell'agosto 2020, riassunto esecutivo e n. 2.11 (disponibile soltanto in ted.).

Quando ha posto fine alla situazione particolare, il Consiglio federale ha affermato che «la maggior parte dei compiti in materia di gestione della pandemia [sarebbero tornati] ad essere in primo luogo di competenza dei Cantoni»⁴⁷⁸. Esso ha sottoposto per consultazione ai Cantoni una bozza di documento in cui fissa gli obiettivi e la ripartizione dei compiti nella fase di transizione che va fino alla primavera 2023. In questo documento il Consiglio federale ha affermato che i Cantoni «hanno sviluppato capacità e competenze per reagire in modo adeguato e coordinato agli sviluppi dell'epidemia di COVID-19 in Svizzera»⁴⁷⁹. In particolare, essi sarebbero tenuti a «consentire l'introduzione dei relativi provvedimenti a livello regionale o nazionale» sulla base della LEp⁴⁸⁰. Il Consiglio federale ha d'altronde indicato che la Confederazione si limiterà al ruolo che le è attribuito in virtù della LEp per la situazione normale⁴⁸¹. Esso ha precisato che la Confederazione continuerà ad assumere diversi compiti supplementari che le erano stati assegnati dalla legge COVID-19 e dalla LEp⁴⁸².

Durante la consultazione i Cantoni si sono espressi in modo critico sulle proposte formulate dal Consiglio federale. Il Consiglio federale ha di conseguenza rinunciato a considerare questo documento come un documento comune e lo ha adottato in modo unilaterale nel maggio 2022.

La divergenza principale tra la Confederazione e i Cantoni riguardava la questione della ripartizione delle responsabilità in caso di nuovo aumento dei casi. Pur riconoscendo che la responsabilità principale della lotta contro la pandemia fosse di loro competenza⁴⁸³, i Cantoni hanno osservato che la Confederazione dovrebbe riprendere in mano la situazione qualora si imponessero provvedimenti su scala nazionale⁴⁸⁴. A tale proposito, la CDS ha sottolineato dinanzi alla CdG-S che, dal suo punto di vista, in caso di recrudescenza del virus, la Confederazione e i Cantoni non dovrebbero modificare la ripartizione dei compiti praticata durante le ondate precedenti. Al contrario, per lottare efficacemente contro la pandemia, bisognerebbe puntare sulle procedure e competenze rodute nonché sulle competenze acquisite⁴⁸⁵.

478 Coronavirus: ritorno alla situazione normale e pianificazione della fase transitoria fino alla primavera del 2023, comunicato stampa del Consiglio federale del 30 marzo 2022.

479 Documento di base della Confederazione del 18 maggio 2022 sull'evoluzione a medio e a lungo termine dell'epidemia di COVID-19 e sul passaggio alla «situazione normale» (di seguito: «Documento di base della Confederazione del 18 maggio 2022»), n. 3.

480 Documento di base della Confederazione del 18 maggio 2022, n. 6.4.

481 Documento di base della Confederazione del 18 maggio 2022, n. 3 e 5.

482 Documento di base della Confederazione del 18 maggio 2022, n. 5. In particolare la gestione del sistema di test e di tracciamento dei contatti, l'assunzione dei costi dei test, i provvedimenti nell'ambito della protezione dei lavoratori o ancora la gestione del certificato COVID-19 e delle applicazioni COVID-19.

483 Audizione della CdC e della CDS del 26 settembre 2022.

484 La CDS ha pertanto previsto in un documento pubblicato nel maggio 2022 che, nel caso di una situazione epidemiologica tesa e di un sovraccarico importante del sistema sanitario, si chiederà alla Confederazione di ordinare provvedimenti a livello nazionale sulla base dell'articolo 6 LEp. Cfr. Raccomandazioni della CDS all'attenzione dei Cantoni concernenti le misure di COVID-19 in «situazione normale», definizione del processo, documento della CDS del 20 maggio 2022.

485 Parere della CDS dell'11 agosto 2023 nell'ambito della consultazione concernente il presente rapporto.

Il Consiglio federale, dal canto suo, ha affermato chiaramente che un nuovo passaggio alla situazione particolare dovrebbe aver luogo soltanto come ultima ratio. Nel suo documento di base del maggio 2022 esso partiva dal presupposto che, nel caso di una nuova ondata epidemica, «sulla base delle esperienze degli scorsi due anni [...], i Cantoni saranno in grado di impedire l'insorgere di un pericolo per la salute pubblica [...] nelle strutture esecutive ordinarie», con all'occorrenza il sostegno della Confederazione nel quadro del suo mandato d'informazione e coordinamento. Dal suo punto di vista, l'unico elemento in grado di giustificare il ritorno alla situazione particolare ai sensi dell'articolo 6 LEp sarebbe l'arrivo di una «nuova ondata pandemica particolarmente violenta». Per contro, il Consiglio federale ha ritenuto che la necessità di ordinare provvedimenti uniformi non costituiva un criterio determinante per il ritorno alla situazione particolare, poiché «nell'ambito dei loro canali di coordinamento [...], i Cantoni possono ordinare in qualsiasi momento provvedimenti [...] uniformi»⁴⁸⁶.

Dinanzi alla CdG-S, il presidente della CDS ha ritenuto nel settembre 2022 che il Consiglio federale abbia definito il suo ruolo in modo troppo restrittivo e che le soglie per un eventuale nuovo intervento attivo da parte della Confederazione siano state fissate troppo in alto. Egli ha sottolineato che la LEp offre al Consiglio federale un grande margine di manovra per la dichiarazione della situazione particolare e che era possibile considerare alcuni criteri previsti dall'articolo 6 LEp come ancora adempiuti⁴⁸⁷. Ha tuttavia fatto notare che i Cantoni tentavano di assumere nel migliore dei modi le loro responsabilità preparandosi a un eventuale riauamento dei casi e che la CDS continuava a mantenere stretti contatti con il DFI e l'UFSP. Ha precisato che la CDS aveva definito un processo per l'adozione di raccomandazioni relative alle misure di lotta contro la pandemia come pure un documento strategico in vista di eventuali nuove andate, fermo restando che la responsabilità della decisione finale per i provvedimenti sanitari spettava ai governi cantonali⁴⁸⁸.

La Confederazione e i Cantoni hanno mantenuto le loro posizioni divergenti su questo punto durante tutta l'estate 2022 (cfr. n. 6.2.3). Nel giugno 2022, il DFI ha sottolineato dinanzi alla CdG-S l'importanza cruciale di un buon coordinamento intercantonale in previsione dell'autunno e la necessità per i Cantoni di prepararsi di conseguenza⁴⁸⁹. Nel suo parere dell'ottobre 2022 sul rapporto della CdC il Consiglio federale ha considerato che vi era un importante potenziale di miglioramento in materia di coordinamento intercantonale, sottolineando tuttavia che proprio questo aspetto era stato ampiamente ignorato nel rapporto della CdC⁴⁹⁰. Esso ha ritenuto che un'analisi critica del ruolo della CdC nella gestione di crisi e un esame dettagliato della collaborazione

⁴⁸⁶ Documento di base della Confederazione del 18 maggio 2022, n. 4. Secondo le informazioni della CdG-S, il DFI ha comunicato questa posizione alla CDS sin dall'inizio del mese di marzo 2022. Il capo del DFI ha confermato questa posizione dinanzi alle CdG (audizione del 28 giugno 2022, CdG-N).

⁴⁸⁷ Audizione della CdC e della CDS del 26 settembre 2022.

⁴⁸⁸ Audizione della CdC e della CDS del 26 settembre 2022.

⁴⁸⁹ Lettera del DFI alla CdG-S del 10 giugno 2022, allegato.

⁴⁹⁰ Parere del Consiglio federale del 12 ottobre 2022 sul rapporto finale della CdC, pag. 2.

intercantonale in occasione delle precedenti ondate pandemiche sarebbero assolutamente necessari per evitare gli errori del passato⁴⁹¹. A fine ottobre, il capo del DFI ha tuttavia affermato dinanzi alla CdG-S che la CDS sembrava meglio preparata rispetto all'inverno precedente⁴⁹².

Altre divergenze concernenti la ripartizione dei compiti sono pure emerse durante l'estate 2022. Riguardavano segnatamente la determinazione delle capacità cantonali in materia di cure intense in vista dell'autunno 2022⁴⁹³, come pure la decisione del Consiglio federale di trasferire ai Cantoni nell'estate 2022 la gestione e il finanziamento dei sistemi di dichiarazione e di documentazione della vaccinazione⁴⁹⁴.

7.3 Collaborazione tra Confederazione e Cantoni in materia di misure di lotta contro la pandemia su scala nazionale

Le disposizioni della Costituzione e della LEp prevedono una collaborazione stretta tra Confederazione e Cantoni in materia di provvedimenti adottati in periodo di pandemia (cfr. n. 4). Al di là della ripartizione delle responsabilità decisionali (cfr. n. 7.2), la CdG-S presenta di seguito la valutazione degli attori concernente la *consultazione* sui progetti di provvedimenti, l'*informazione* sui provvedimenti decisi e il sostegno apportato dalla Confederazione all'*attuazione* da parte dei Cantoni. Essa tratta anche le modalità con cui è stata considerata la situazione specifica di alcuni Cantoni, prendendo come esempio il Ticino e il caso specifico del divieto di interventi ospedalieri non urgenti.

Riassunto delle principali constatazioni della CdG-S

I Cantoni hanno fermamente criticato le procedure di *consultazione sulle misure di lotta contro la pandemia proposte dalla Confederazione*. Nel complesso la CdC e la CDS hanno ritenuto che i Cantoni non fossero stati sufficientemente consultati, o con termini troppo stretti, sia durante la situazione straordinaria sia durante la situazione particolare. Il DFI ha sottolineato che si era adoperato per coinvolgere i Cantoni e accordare loro il maggior tempo possibile tenuto conto del contesto particolare dettato dalla pandemia.

La procedura di consultazione è stata inizialmente coordinata dalla CDS; in seguito, su domanda della CdC, le proposte di provvedimenti sono state sottoposte direttamente a ogni Cantone dalla primavera 2021. Il DFI si è mostrato critico di fronte a questa evoluzione che, secondo lui, ha comportato una diminuzione dell'influenza dei Cantoni. Sia la CdC sia il Consiglio federale hanno sottolineato l'importanza di garantire per quanto possibile in futuro la consultazione dei Cantoni in periodi di crisi. Il Consiglio federale non ha intravisto la necessità di modificare la legislazione, ma prevede di sviluppare un processo di consultazione per via elettronica.

⁴⁹¹ Parere del Consiglio federale del 12 ottobre 2022 sul rapporto finale della CdC, pag. 15.

⁴⁹² Audizione del capo del DFI del 22 ottobre 2022.

⁴⁹³ Documento di base della Confederazione del 18 maggio 2022, n. 6.3.

⁴⁹⁴ Documento di base della Confederazione del 18 maggio 2022, n. 6.5. Si tratta dei sistemi OneDoc e Soignez-moi.

I Cantoni hanno pure espresso diverse critiche concernenti l'*informazione sulle misure di lotta contro la pandemia decise dalla Confederazione*. Hanno segnatamente ritenuto che fossero stati informati troppo tardi, che l'intervallo di tempo tra l'annuncio dei provvedimenti e la data della loro attuazione fosse troppo breve e che il quadro legale adottato dalla Confederazione fosse mutato troppo e fosse poco chiaro. Pur riconoscendo un certo potenziale di miglioramento riguardo all'informazione dei Cantoni, la Confederazione ha contestato le critiche relative alla qualità del processo legislativo durante la crisi.

Per quanto riguarda l'*attuazione dei provvedimenti nazionali nei Cantoni*, il DFI ha sottolineato il sostegno prestato dalla Confederazione a diversi livelli (segnatamente strumenti informativi, finanziamento, coordinamento). La CdC, critica in un primo momento, ha ritenuto che ci fossero stati miglioramenti a partire dall'inverno 2020; la CDS ha dal canto suo identificato un potenziale di miglioramento su più punti. Le direttive e raccomandazioni dell'UFSP sono state giudicate piuttosto positivamente dai medici e farmacisti cantonali. Nell'esempio specifico del tracciamento dei contatti la Confederazione ha agito a più livelli per sostenere l'attuazione nei Cantoni. Il DFI e la CDS hanno stilato un bilancio globalmente positivo di tale sostegno. Dalle loro testimonianze è tuttavia emerso che l'eterogeneità dei sistemi cantonali di tracciamento fosse un punto debole. La CDS si è mostrata piuttosto favorevole all'introduzione di un sistema di tracciamento dei contatti sovracantonale. Il DFI ha espresso le sue riserve in proposito, pur riconoscendo l'importanza di un coordinamento più ampio.

L'esempio del Ticino nella primavera 2020 mostra, secondo le autorità federali, che queste ultime si sono adoperate per prendere in considerazione la *situazione epidemiologica specifica di alcuni Cantoni*. Il DFI ha tratto un bilancio positivo della «clausola di eccezione» decisa dal Consiglio federale a fine marzo 2020 per il Ticino. Il Dipartimento prevede di esaminare se, sulla base di questo esempio, siano necessarie modifiche della LEp.

Infine gli attori stilano un bilancio in chiaroscuro del *divieto di interventi medici non urgenti adottato* dal Consiglio federale durante la prima ondata. Se il DFI riteneva che questa restrizione fosse giustificata nel contesto di allora, ha anche ammesso che probabilmente in futuro non sarebbe più applicata e che sarebbe corretto lasciare questa competenza ai Cantoni. I rappresentanti cantonali e una valutazione esterna hanno stilato un bilancio nel complesso negativo di questo provvedimento. La principale sfida in futuro, in relazione a questo punto, concerne la gestione e la formazione del personale di cura e il coordinamento in seno al sistema ospedaliero svizzero.

7.3.1 Procedure di consultazione

Una delle principali critiche formulate dai Cantoni durante la pandemia riguarda le procedure di consultazione sulle misure di lotta contro la pandemia su scala nazionale.

A questo proposito la CdC ha ritenuto che il coinvolgimento dei Cantoni fosse stato insufficiente, in modo particolare nella situazione straordinaria⁴⁹⁵.

Consultazioni prima della situazione straordinaria (da gennaio a marzo 2020)

Con riferimento a questo periodo la CdC giunge alla conclusione che l'informazione è circolata bene a livello operativo, vale a dire tra le amministrazioni federali e cantonali, ma i governi cantonali sono stati coinvolti molto poco. Essa afferma che l'emanazione di alcuni provvedimenti non era stata annunciata a monte a livello politico⁴⁹⁶.

I rappresentanti della CDS, dal canto loro, hanno indicato alla CdG-S che i contatti relativi ai provvedimenti previsti si erano rapidamente intensificati tra la fine di febbraio e l'inizio di marzo 2020 e che avevano avuto luogo per telefono o nell'ambito di sedute tra il DFI e la CDS o il suo comitato direttore⁴⁹⁷. Il presidente della CDS ha fatto notare che il Consiglio federale non aveva proceduto a una consultazione formale dei Cantoni prima della dichiarazione della situazione straordinaria il 16 marzo 2020, ma riteneva questo modo di procedere corretto, visto che in quel momento un intervento rapido della Confederazione era giustificato⁴⁹⁸.

Consultazioni durante la situazione straordinaria (da marzo a giugno 2020)

Nei suoi rapporti del 2020 e 2022 la CdC ha valutato che il coinvolgimento dei Cantoni nel processo decisionale non era avvenuto in modo ottimale durante questo periodo, che i Cantoni erano stati consultati molto poco dalla Confederazione o con termini molto stretti i quali non avevano permesso di consolidare le posizioni in seno ai governi cantonali⁴⁹⁹. A più riprese il Consiglio federale ha semplicemente rinunciato a coinvolgere e informare i Cantoni. In altri casi li ha consultati dopo aver adottato i disegni di ordinanza e le decisioni. I Cantoni non hanno avuto modo di far valere sufficientemente le loro esperienze in materia di esecuzione durante il processo di elaborazione dei provvedimenti⁵⁰⁰. Se da un lato ha riconosciuto che le basi legali non richiedono la consultazione dei Cantoni in situazione straordinaria, la CdC ha sottolineato che era importante informarli e consultarli per l'elaborazione delle decisioni affinché potessero prepararsi in modo adeguato⁵⁰¹. Essa ha considerato che le direttive

⁴⁹⁵ Rapporto della CdC del 29 aprile 2022, n. 3.2.

⁴⁹⁶ Rapporto della CdC del 18 dicembre 2020, n. 4.1.2. La CdC menziona come esempio il divieto delle manifestazioni con oltre 1000 persone (28 febbraio 2020). Le informazioni raccolte dalla CdG-S mostrano tuttavia che una consultazione informale dei Cantoni aveva avuto luogo per questo provvedimento (cfr. n. 6.2.1).

⁴⁹⁷ Audizione della CDS del 18 febbraio 2021. Secondo le informazioni della CDS, hanno avuto luogo consultazioni dopo la dichiarazione della situazione particolare del 28 febbraio 2020 (precisazione delle modalità del divieto delle grandi manifestazioni) e l'11 marzo 2020 per la proroga della situazione particolare.

⁴⁹⁸ Audizione della CDS del 18 febbraio 2021. Le informazioni raccolte dalla CdG-S mostrano che il Consiglio federale ha però informato i Cantoni prima di decidere (cfr. n. 6.2.1).

⁴⁹⁹ Rapporto della CdC del 18 dicembre 2020, n. 5.1.1; questi elementi sono stati parimenti menzionati in occasione dell'audizione della CdC e della CDS del 25 gennaio 2021.

⁵⁰⁰ Rapporto della CdC del 29 aprile 2022, n. 3.2.

⁵⁰¹ Rapporto della CdC del 18 dicembre 2020, n. 4.1.2.

unilaterali, decise dalla Confederazione senza il coinvolgimento dei Cantoni, sono controproducenti e complicano l'attuazione⁵⁰². Dinanzi alla Commissione, i rappresentanti della CDS hanno sottolineato i termini di consultazione particolarmente stretti (da alcune ore fino a due giorni). Hanno precisato che il coinvolgimento dei governi cantonali era stato assicurato dai membri della CDS in funzione dei temi, ma che non sempre tutti i governi avevano potuto essere coinvolti⁵⁰³.

Alcune affermazioni dei Cantoni soppesano tuttavia queste critiche. Il vicepresidente della CdC ha riconosciuto che i termini di consultazione stretti erano giustificati dalle circostanze del momento⁵⁰⁴. Un rappresentante cantonale ha dichiarato alla CdG-S che non sarebbe stato realistico procedere a consultazioni consolidate dei Cantoni durante questo periodo e che bisognava accettare il fatto di procedere a consultazioni abbreviate in situazioni d'emergenza⁵⁰⁵. Secondo un altro rappresentante cantonale i Cantoni avevano potuto trasmettere al Consiglio federale le loro aspettative e proposte⁵⁰⁶. Analogamente, il segretario generale della CDS ha indicato che l'UFSP si era detto disposto a integrare le proposte dei Cantoni sulle misure di lotta contro la pandemia⁵⁰⁷. Nel suo rapporto del 2020 la CdC osserva che, secondo alcuni Cantoni, la collaborazione con la Confederazione aveva funzionato bene durante la situazione straordinaria⁵⁰⁸.

Da parte della Confederazione la CaF ha stilato pure un bilancio mitigato della consultazione dei Cantoni durante la situazione straordinaria⁵⁰⁹. La CaF è giunta alla conclusione che «i Cantoni devono essere consultati nella misura del possibile anche in caso di crisi, prima che sia decisa una misura che li riguarda direttamente o comporta ripercussioni finanziarie su di loro»⁵¹⁰.

502 COVID-19: i Cantoni esigono una gestione migliore della crisi, comunicato stampa della CdC del 22 dicembre 2020 (disponibile soltanto in ted. e franc.); Rapporto della CdC del 18 dicembre 2020, n. 5.1.1.

503 Audizione della CDS del 18 febbraio 2021.

504 Audizione della CdC e della CDS del 25 gennaio 2021.

505 Colloquio con una delegazione del governo cantonale del Cantone di Basilea Campagna del 24 agosto 2020 (CdG-S).

506 Colloquio con una delegazione del governo del Cantone di Berna del 3 settembre 2020 (CdG-N).

507 Audizione della CDS del 18 febbraio 2021. Il segretario generale della CDS ha in particolare citato come esempi l'introduzione di uno strumento elettronico uniforme per il monitoraggio delle quarantene, la strategia di test di massa e i controlli dei viaggiatori in entrata.

508 Rapporto della CdC del 18 dicembre 2020, n. 4.1.2. Il presidente della CDS ha qualificato la condotta del Consiglio federale durante la prima ondata pandemica come rapida e determinata (audizione della CdC e della CDS del 25 gennaio 2021).

509 Rapporto della CaF dell'11 dicembre 2020, n. 2.4. «Sebbene l'Amministrazione federale intendesse informare tempestivamente i Cantoni in merito alle modifiche previste delle ordinanze e ad altre misure, la rapidità degli eventi verificatisi e le reazioni che ne sono derivate spesso non hanno consentito una consultazione seria. [...] Anche nel caso di ordinanze che hanno avuto un impatto diretto sull'attuazione nei Cantoni, questi ultimi sono stati consultati troppo tardi, troppo poco o per niente. [...] Gli intervistati erano consapevoli che nel corso di una crisi in cui si deve lavorare e decidere con margini di tempo molto stretti non è possibile sottoporre ogni progetto a consultazione».

510 Rapporto della CaF dell'11 dicembre 2020, n. 2.4, massima 1.

Il capo del DFI ha sottolineato che, durante la situazione straordinaria, il Consiglio federale aveva fatto tutto quanto in suo potere per mantenere un legame stretto con i Cantoni, segnatamente consultandoli sui provvedimenti che avrebbero avuto conseguenze molto gravi o sollecitando il parere dei presidenti delle conferenze intercantionali. Ha sottolineato che non si trattava di una questione semplice vista l'evoluzione rapida e imprevedibile della situazione⁵¹¹. Il segretario generale del Dipartimento, dal canto suo, ha sottolineato come, da subito, era chiaro che la pandemia non avrebbe potuto essere gestita senza una stretta collaborazione con i Cantoni e che questi ultimi erano stati consultati sin dall'inizio sulle modifiche delle ordinanze. Ha affermato che comprendeva le reazioni critiche dei Cantoni riguardanti i termini di consultazione molto brevi all'inizio della pandemia, ma ha anche precisato che semplicemente non era possibile fare altrimenti alla luce dell'evoluzione drammatica della situazione epidemiologica⁵¹². La direttrice dell'UFSP ha osservato che nulla era stato intrapreso senza che almeno fosse stata contattata la CDS⁵¹³.

Consultazione durante la situazione particolare (fino alla primavera 2021)

La CdC ha reputato che, dopo il ritorno alla situazione particolare, la Confederazione aveva fatto uno sforzo affinché i Cantoni venissero coinvolti nei processi decisionali⁵¹⁴. A partire dall'estate 2020 le consultazioni sulle proposte di misure federali di lotta contro la pandemia erano state coordinate dalla CDS; questa procedura figura nel documento di base strategico dell'ottobre 2020 (cfr. n. 6.2.2). Sia la CDS sia il DFI erano favorevoli al rafforzamento della collaborazione istituzionale in quel periodo⁵¹⁵.

Tuttavia, i Cantoni hanno mantenuto un atteggiamento critico riguardo alle procedure di consultazione. Il vicepresidente della CdC ha ritenuto che la situazione in tale ambito fosse peggiorata dopo la fine della situazione straordinaria⁵¹⁶. Nel suo rapporto del dicembre 2020, la CdC ha criticato il fatto che i Cantoni vengano sempre sentiti dalla Confederazione in tempi talmente stretti che per essi è impossibile poter analizzare nei dettagli le proposte di decisione e proporre alternative valide⁵¹⁷. Essa ha chiesto che i Cantoni siano sistematicamente consultati impartendo loro dei termini di risposta ragionevoli⁵¹⁸.

I rappresentanti della CDS, dal canto loro, hanno qualificato la procedura di consultazione nella situazione particolare come estremamente complicata; hanno deplorato segnatamente che i documenti non fossero forniti simultaneamente nelle tre lingue nazionali⁵¹⁹. Secondo il presidente della CDS, visto il sistema statale esigente della

⁵¹¹ Capo del DFI: «Le fédéralisme et la dynamique de la crise du COVID-19», 27 maggio 2021, www.edi.admin.ch > Documentazione > Discorsi (consultato il 21.3.2023) (soltanto in ted. e franc.).

⁵¹² Audizione della SG-DFI e dell'UFSP del 21 giugno 2021.

⁵¹³ Audizione della SG-DFI e dell'UFSP del 21 giugno 2021.

⁵¹⁴ Rapporto della CdC del 18 dicembre 2020, n. 4.1.2.

⁵¹⁵ Lettera del DFI alla CdG-S del 10 giugno 2021; audizione della CDS del 18 febbraio 2021.

⁵¹⁶ Audizione della CdC e della CDS del 25 gennaio 2021.

⁵¹⁷ Rapporto della CdC del 18 dicembre 2020, n. 4.1.2.

⁵¹⁸ Rapporto della CdC del 18 dicembre 2020, n. 4.1.2.

⁵¹⁹ Audizione della CDS del 18 febbraio 2021.

Svizzera ci si ritrovava rapidamente, in un tale contesto, al limite del praticabile⁵²⁰. Egli ha precisato che i Cantoni tentavano di conformarsi per quanto possibile ai termini impartiti, ma la rapidità con cui dovevano essere prese le decisioni poteva essere percepita come un affronto, in particolare dagli altri membri dei governi cantonali⁵²¹. Analogamente l'AMCS ha sottolineato la difficoltà per i medici cantonali di dare una risposta consolidata nei termini imposti dall'UFSP. Essa ha auspicato una consultazione più strutturata e un approccio più proattivo ai temi⁵²².

Il DFI ha riconosciuto dinanzi alla CdG-S che i termini di consultazione erano comunque stretti, ma ha anche evidenziato che, fra tutti gli attori interessati, i Cantoni disponevano di maggior tempo per farsi un'opinione e che le consultazioni non erano mai durate meno di alcuni giorni⁵²³. Anche l'UFSP ha deplorato il poco tempo a disposizione dei Cantoni, ma ha spiegato che talvolta l'Ufficio aveva dovuto preparare dei dossier all'attenzione del Consiglio federale nel termine di una settimana⁵²⁴.

Il DFI ha tra l'altro ricordato che il documento strategico comune dell'ottobre 2020 prevedeva che la CDS si incaricasse di fornire al Consiglio federale un parere consolidato dei Cantoni sulle proposte di misure di lotta contro la pandemia e che in quel momento la CdC aveva approvato questa procedura⁵²⁵. Il segretario generale del DFI ha sottolineato che la collaborazione con la CDS era giustificata dalla necessità di agire rapidamente e quindi di ricorrere a canali consolidati⁵²⁶. Nel suo parere dell'ottobre 2022 sul rapporto della CdC, il Consiglio federale ha reputato che i riassunti dei pareri e delle proposte dei Cantoni consegnati dalla CDS erano stati molto utili⁵²⁷.

Modifica della procedura di consultazione (primavera 2021)

Su domanda della CdC la procedura di consultazione è stata modificata alla fine del mese di marzo 2021; le consultazioni coordinate dalla CDS sono state soppresse e le proposte di provvedimenti federali sono state sottoposte direttamente ai governi cantonali per il tramite delle loro cancellerie di Stato. La CdC ha ritenuto che questa modifica si giustificasse poiché soltanto i governi cantonali sono in grado di fornire una visione d'insieme oltre le politiche settoriali e che essi dovevano dunque poter trasmettere i loro pareri direttamente al Consiglio federale⁵²⁸. Ha ricordato che questo cambiamento era stato preceduto da lunghe discussioni e che in quella data le Camere

520 Audizione della CdC e della CDS del 25 gennaio 2021.

521 Audizione della CDS del 18 febbraio 2021.

522 Lettera dell'AMCS alla CdG-S del 7 giugno 2021.

523 Lettera del DFI alla CdG-S del 10 giugno 2022, allegato. A titolo di confronto, il DFI ha sottolineato che, dal canto suo, il Consiglio federale aveva a disposizione soltanto alcune ore o un giorno per farsi un'opinione e prendere una decisione.

524 Audizione dell'UFSP del 23 agosto 2021.

525 Lettera del DFI alla CdG-S del 10 giugno 2022, allegato; audizione della SG-DFI e dell'UFSP del 21 giugno 2021.

526 Audizione della SG-DFI e dell'UFSP del 21 giugno 2021.

527 Parere del Consiglio federale del 12 ottobre 2022 sul rapporto finale della CdC, pag. 6-8. Questi elementi figurano anche nel rapporto della CaF del 22 giugno 2022, n. 2.2.

528 Rapporto della CdC del 29 aprile 2022, n. 3.2.

federali avevano anche integrato la legge COVID-19 con la precisazione che il Consiglio federale doveva coinvolgere i governi cantonali nell'elaborazione delle misure che rientravano nei loro ambiti di competenza⁵²⁹.

Il Consiglio federale e il DFI si sono mostrati scettici riguardo a questo cambiamento di prassi. Il Consiglio federale ha ritenuto che questa modifica avesse comportato un indebolimento della posizione dei Cantoni e un aumento considerevole di lavoro per l'Amministrazione federale, che i pareri emessi separatamente dai Cantoni non avevano apportato elementi utili supplementari in grado di contribuire alla presa di decisioni da parte del Consiglio federale e che spesso si trattava di valutazioni politiche della situazione piuttosto che di proposte concrete⁵³⁰. Il DFI ha confermato questa posizione alla CdG-S, affermando che era certamente comprensibile che i governi cantonali desiderassero essere maggiormente coinvolti. Tuttavia l'influenza dei direttori della sanità, responsabili sul piano tecnico, era diminuita. D'altro canto, l'assenza di un consolidamento da parte della CDS e della CdC ha indebolito il ruolo dei Cantoni. Il contatto diretto con i governi cantonali ha pressoché messo fine al riesame tecnico dei progetti di ordinanza inviati in consultazione⁵³¹. Il Dipartimento ha indicato che a partire da quel momento i suoi scambi con i membri della CDS hanno perso d'importanza⁵³². La CDS ha precisato alla Commissione che le direttrici e i direttori cantonali della sanità avevano continuato a partecipare alle discussioni, pur riconoscendo che il loro parere non aveva più lo stesso peso durante la procedura di consultazione⁵³³.

Il Consiglio federale e il DFI hanno parimenti criticato il fatto che questa fase sia stata caratterizzata da frequenti indiscrezioni relative ai progetti sottoposti a consultazione come pure dall'abitudine di alcuni Cantoni di pubblicare le loro risposte o almeno di avvisare i media, costringendo le autorità federali a modificare a più riprese la loro procedura in materia di consultazione⁵³⁴. Infine, il Consiglio federale ha deciso di pubblicare lui stesso le proposte di provvedimenti al momento della loro trasmissione per consultazione ai Cantoni. Ciò ha avuto come conseguenza che il tempo necessario alla decisione è risultato più lungo, dal momento che gli oggetti hanno dovuto essere sottoposti due volte al Consiglio federale⁵³⁵. Secondo il DFI, questa nuova procedura ha ridotto sia l'influenza dei Cantoni sia il margine di manovra del Consiglio federale e ha avuto un impatto rilevante sui rapporti di fiducia e sulla collaborazione⁵³⁶.

529 Parere della CdC del 20 luglio 2023 nell'ambito della consultazione concernente il presente rapporto.

530 Parere del Consiglio federale del 12 ottobre 2022 sul rapporto finale della CdC, pag. 8.

531 Lettera del DFI alla CdG-S del 3 marzo 2023. Il DFI ha anche precisato che il trattamento dei pareri cantonali aveva richiesto risorse supplementari presso l'UFSP, già particolarmente sollecitato dalla gestione della crisi.

532 Lettera del DFI alla CdG-S del 10 giugno 2022, allegato.

533 Parere della CDS dell'11 agosto 2023 nell'ambito della consultazione concernente il presente rapporto.

534 Parere del Consiglio federale del 12 ottobre 2022 sul rapporto finale della CdC, pag. 7; lettera del DFI alla CdG-S del 3 marzo 2023. Inizialmente i Cantoni venivano consultati in modo confidenziale sui progetti di provvedimenti prima che questi ultimi fossero sottoposti al Consiglio federale. In un secondo tempo i provvedimenti previsti sono stati sottoposti una prima volta al Consiglio federale prima di essere trasmessi per consultazione ai Cantoni.

535 Parere del Consiglio federale del 12 ottobre 2022 sul rapporto finale della CdC, pag. 7.

536 Lettera del DFI alla CdG-S.

Insegnamenti generali concernenti le consultazioni

Secondo la valutazione d'Interface e d'Infras l'esempio delle consultazioni ha evidenziato due problematiche fondamentali della collaborazione tra Confederazione e Cantoni: in primo luogo, la difficoltà per i Cantoni di accordarsi su posizioni consolidate in tempi brevi⁵³⁷ e, in secondo luogo, la sfida per le autorità federali di dover far fronte a posizioni diverse – persino divergenti – tra i diversi Cantoni ma anche talvolta tra gli attori politici e operativi di uno stesso Cantone o anche tra i membri di uno stesso governo⁵³⁸. Il capo del DFI ha anche sottolineato questa problematica alla CdG-S⁵³⁹.

Nel suo rapporto dell'aprile 2022 la CdC ha osservato che i Cantoni si aspettavano che la Confederazione li coinvolgesse maggiormente nella preparazione dei provvedimenti nazionali, indipendentemente dalla situazione, allo scopo di prendere delle decisioni con cognizione di causa⁵⁴⁰. In una raccomandazione⁵⁴¹ essa ha chiesto segnatamente che, durante la situazione particolare, le consultazioni avessero luogo in linea di massima secondo la procedura ordinaria ai sensi della LCo e che la loro durata fosse almeno di cinque giorni feriali. Ha ritenuto che una consultazione dei Cantoni per il tramite delle conferenze intercantionali dovesse limitarsi ai casi eccezionali, ovvero di assoluta urgenza⁵⁴². La CdC ha inoltre sottolineato l'importanza di annunci precisi da parte della Confederazione, affinché i Cantoni dispongano del tempo necessario per prepararsi. Ha auspicato lo sviluppo di strumenti che permettano di realizzare delle consultazioni elettroniche. Ha altresì ritenuto che, nel caso in cui il Consiglio federale ordinasse provvedimenti nei confronti di una maggioranza (qualificata) dei Cantoni, era tenuto a giustificare la necessità di farlo. In conclusione, la CdC ha invitato la Confederazione a esaminare in che misura le procedure di consultazione potevano essere precisate nella legislazione⁵⁴³.

Dinanzi alla CdG-S i rappresentanti della CdC e della CDS hanno affermato che i Cantoni dovevano creare le condizioni affinché le consultazioni potessero svolgersi tramite le cancellerie dello Stato, se necessario, anche nella situazione particolare. Hanno assicurato che era possibile farlo nella maggioranza dei casi, a condizione di prepararsi in modo sufficiente e proattivo. Essi hanno sottolineato che i Cantoni avevano operato con successo per accelerare i loro processi durante la crisi⁵⁴⁴.

Nel suo parere dell'ottobre 2022 sul rapporto della CdC il Consiglio federale ha fatto notare che era importante e ragionevole consultare i Cantoni prima di adottare prov-

⁵³⁷ Rapporto Interface e Infras del febbraio 2022, n. 4.1.2. Secondo gli autori questo elemento ha portato a situazioni disomogenee a livello di regolamentazione tra i Cantoni pregiudicando la fiducia nel federalismo.

⁵³⁸ Rapporto Interface e Infras del febbraio 2022, n. 4.1.2.

⁵³⁹ Audizione del capo del DFI del 22 ottobre 2022.

⁵⁴⁰ Rapporto della CdC del 18 dicembre 2020, n. 4.1.2.

⁵⁴¹ Rapporto della CdC del 29 aprile 2022, n. 3.2, raccomandazione 4.

⁵⁴² Il parere dei Cantoni secondo cui la consultazione tramite le conferenze intercantionali dovrebbe rimanere un'eccezione è scaturito anche dai lavori di valutazione della CaF (lettera del DFI alla CdG-S del 10 giugno 2022, allegato).

⁵⁴³ Rapporto della CdC del 29 aprile 2022, n. 3.2, raccomandazione 4.

⁵⁴⁴ Audizione dei rappresentanti della CdC e della CDS del 26 settembre 2022.

vedimenti, anche in caso di crisi, nella misura del possibile. Ha indicato che era consapevole che i termini di consultazione erano talvolta stretti durante la pandemia e avevano regolarmente incluso i fine settimana ma era l'unico modo di procedere per poter avviare una consultazione in una data seduta e prendere una decisione nella seduta successiva. Ha precisato che, in situazione di crisi, non è possibile accordare all'Amministrazione federale, ai Cantoni e agli attori interessati il tempo necessario per condurre un'analisi politica completa e che l'auspicio dei Cantoni di ottenere termini di consultazione più lunghi potrebbe essere soddisfatto solo a scapito della capacità del Consiglio federale di prendere delle decisioni rapidamente⁵⁴⁵. Ha indicato che una soluzione informatica era in fase di sviluppo per facilitare il processo di consultazione e per abbreviarne i tempi⁵⁴⁶. Il Consiglio federale ha per contro respinto la raccomandazione secondo cui avrebbe dovuto fissare requisiti più elevati riguardo alle motivazioni, dal momento che esso si è sempre adoperato per comunicare in modo trasparente quando le sue decisioni non erano in linea con la volontà della maggioranza dei Cantoni o il parere delle commissioni competenti⁵⁴⁷.

Il Consiglio federale ha ricordato che il Parlamento aveva deciso, in seguito all'adozione di due iniziative parlamentari⁵⁴⁸, di modificare la LCo affinché fosse possibile, in caso di urgenza, rinunciare alla procedura di consultazione formale per i progetti di leggi e ordinanze federali direttamente fondate sulla Costituzione. In tal caso è previsto che l'autorità competente solleciti per quanto possibile il parere dei governi cantonali e delle cerchie particolarmente interessate dal progetto (nuovo art. 10 LCo). Il Consiglio federale ha reputato che non fosse necessario precisare maggiormente la procedura di consultazione nella LCo⁵⁴⁹.

La tematica delle consultazioni è stata affrontata in occasione di diversi scambi condotti dal Consiglio federale e dalla CaF con i Cantoni a partire dalla primavera del 2021⁵⁵⁰. In questo contesto il Consiglio federale si è dichiarato disposto a esaminare la possibilità di migliorare le consultazioni al momento della revisione della LEp. La CaF ha in particolare raccomandato all'UFSP di esaminare se convenisse precisare nella legge i casi in cui applicare l'opzione di una consultazione tramite le conferenze intercantionali⁵⁵¹.

⁵⁴⁵ Parere del Consiglio federale del 12 ottobre 2022 sul rapporto finale della CdC, pag. 6-7.

⁵⁴⁶ Progetto «Consultazione elettronica». La CaF ha indicato alla CdG-S che il DFI utilizzava già uno strumento di sondaggio che però non era apprezzato dai Cantoni, poiché le informazioni fornite non potevano essere rese pubbliche e i Cantoni erano obbligati a redigere due pareri distinti. I Cantoni hanno quindi proposto di introdurre nuovi strumenti informatici o di procedere a consultazioni in forma di videoconferenze (lettera del DFI alla CdG-S del 10 giugno 2022, allegato).

⁵⁴⁷ Parere del Consiglio federale del 12 ottobre 2022 sul rapporto finale della CdC, pag. 8.

⁵⁴⁸ Iv. Pa. CIP-N 20.437 e CIP-S 20.438 Migliorare la capacità d'intervento del Parlamento in situazioni di crisi. Il relativo progetto di legge, che includeva la modifica dell'art. 3a cpv. 1 lett. c LCo e l'aggiunta dell'art. 10 LCo, è stato adottato dalle Camere federali nel marzo 2023 (FF **2023** 784).

⁵⁴⁹ Parere del Consiglio federale del 12 ottobre 2022 sul rapporto finale della CdC, pag. 6-7.

⁵⁵⁰ Scambi nel quadro della Conferenza dei Cancellieri di Stato e del Dialogo federalista nel marzo 2021, sondaggio presso i cancellieri di Stato nell'aprile 2021, seminario della CaF con i rappresentanti dei Cantoni nel novembre 2021.

⁵⁵¹ Lettera del DFI alla CdG-S del 10 giugno 2022, allegato.

7.3.2 Informazione dei Cantoni sui provvedimenti decisi

Un'altra critica fondamentale espressa dai Cantoni riguarda l'informazione sulle misure di lotta contro la pandemia decise dalla Confederazione e sui cambiamenti del quadro legale e le spiegazioni per la loro attuazione⁵⁵².

Critiche espresse dai Cantoni

In primo luogo i Cantoni hanno ritenuto che regolarmente erano stati *informati troppo tardi sui provvedimenti presi dalla Confederazione*, in particolare durante la prima ondata pandemica. Numerose testimonianze evidenziano che i Cantoni sono talvolta venuti a conoscenza delle decisioni del Consiglio federale tramite le conferenze stampa o i media, nello stesso momento del resto della popolazione⁵⁵³. Secondo la CdC, talvolta i rapporti esplicativi erano disponibili per i Cantoni soltanto diversi giorni dopo la pubblicazione delle ordinanze da parte del Consiglio federale. I Cantoni hanno quindi dovuto far fronte a compiti connessi, rapidamente e sotto pressione, senza disporre di sufficienti informazioni, di tempo e risorse di personale e infrastrutture per poterli svolgere efficacemente. In alcuni casi questa situazione ha comportato incoerenze nell'attuazione⁵⁵⁴ e ha impedito ai Cantoni di elaborare una comunicazione specifica⁵⁵⁵. Analogamente l'AMCS ha indicato che i medici cantonali avevano talvolta dovuto rispondere, senza avere il tempo necessario per prepararsi e unicamente basandosi su informazioni ottenute dai media, a domande inerenti a temi per i quali non disponevano di informazioni dettagliate⁵⁵⁶.

I Cantoni latini e plurilingue hanno d'altronde deplorato la *pubblicazione e trasmissione differite delle traduzioni delle ordinanze e dei rapporti esplicativi* fino a una settimana rispetto alla versione tedesca, mentre era richiesta un'attuazione immediata. Inoltre, secondo la CdC, le traduzioni contenevano a volte errori che ponevano problemi d'interpretazione⁵⁵⁷.

I Cantoni hanno anche ritenuto che *l'intervallo di tempo tra l'annuncio dei provvedimenti e la data dell'attuazione fosse troppo breve*. Hanno in particolare reputato inaccettabile che i provvedimenti fossero emanati il venerdì a fine giornata con un'entrata in vigore il lunedì successivo, soprattutto quando le decisioni avevano effetti importanti sull'economia e sulla società. Secondo la CdC, una preparazione seria si è rivelata di conseguenza complicata dando l'impressione che le autorità cantonali esecutive non fossero pronte. Per i Cantoni, questo modo di procedere è ancora meno comprensibile nella situazione particolare⁵⁵⁸. Alle CdG il vicepresidente della CdC

⁵⁵² Secondo la LEp i Cantoni assumono in tutti gli stadi della pandemia la responsabilità dell'attuazione dei provvedimenti, compresi quelli decisi dalla Confederazione (cfr. n. 4).

⁵⁵³ Audizione della CdC e della CDS del 25 gennaio 2021.

⁵⁵⁴ Rapporto della CdC del 18 dicembre 2020, n. 4.1.3.

⁵⁵⁵ Rapporto della CdC del 29 aprile 2022, n. 5.2.

⁵⁵⁶ Lettera dell'AMCS alla CdG-S del 7 giugno 2021.

⁵⁵⁷ Rapporto della CdC del 18 dicembre 2020, n. 4.1.3.

⁵⁵⁸ Rapporto della CdC del 18 dicembre 2020, n. 4.1.3. La CdC ha menzionato a titolo esemplificativo la transizione tra l'ordinanza 2 e l'ordinanza 3 COVID-19 durante il fine settimana che ha generato inutilmente problemi di regolamentazione e di attuazione nei Cantoni.

ha indicato che i Cantoni erano consapevoli che l'adozione di provvedimenti a breve termine fosse dovuta alle circostanze ma ha sottolineato che l'applicazione pressoché immediata aveva comportato un grande impegno da parte loro⁵⁵⁹. Le testimonianze raccolte dalla CdG-S mostrano che le amministrazioni cantonali sono state anch'esse confrontate con un onere lavorativo particolarmente importante che si è esteso alle notti e ai fine settimana.

Un'altra critica dei Cantoni ha riguardato le *frequenti modifiche e la mancanza di chiarezza del quadro legale adottato dalla Confederazione*, in particolare durante la prima ondata pandemica. Secondo la CdC la Confederazione ha apportato regolarmente modifiche ed elaborato schede informative e rapporti esplicativi senza assicurarne il seguito. D'altro canto, ha ritenuto che le prescrizioni fossero spesso poco leggibili, persino contraddittorie, e che fosse difficile per i Cantoni sapere quale margine di manovra avevano. Secondo la CdC ciò ha contribuito a creare incertezze e incoerenze nell'attuazione pratica generando incomprendimento e malcontento tra la popolazione⁵⁶⁰. A suo parere una parte delle difficoltà si spiega certamente con la mancanza di esperienza sul terreno da parte della Confederazione. Un certo numero di modifiche successive alle ordinanze avrebbe potuto essere evitato se i Cantoni e i Comuni fossero stati coinvolti maggiormente.⁵⁶¹

Alcuni rappresentanti cantonali hanno testimoniato dinanzi alle CdG che erano emerse numerose questioni in occasione della presa di conoscenza dei provvedimenti federali⁵⁶². Le incertezze legate all'interpretazione delle regole nei diversi ambiti tematici (p. es. formazione, cultura, sociale, sicurezza) sono state pure evidenziate dal rapporto della CdC del dicembre 2020⁵⁶³. L'AMCS ha, dal canto suo, ritenuto che le raccomandazioni e le direttive, talvolta risentite come una sorta di accanimento operativo, cambiavano troppo spesso. Secondo l'associazione i provvedimenti decisi permettevano troppo spesso varie interpretazioni, lasciando molte domande senza risposta. Logicamente la popolazione e le imprese hanno chiesto delle risposte dettagliate dopo la pubblicazione dei provvedimenti sui quali, visto il poco tempo a disposizione, i Cantoni non avevano ancora potuto prendere una decisione riguardo alla loro attuazione. Secondo l'AMCS, invece di raccomandazioni, ad esempio per gli istituti medico-sociali, sarebbero state in generale più comprensibili delle regole vincolanti e

⁵⁵⁹ Audizione della CdC e della CDS del 25 gennaio 2021.

⁵⁶⁰ Rapporto della CdC del 18 dicembre 2020, n. 4.1.3. Secondo la CdC questa problematica è stata sentita in diversi ambiti: divieto dell'insegnamento in presenza, assortimenti nei negozi autorizzati a rimanere aperti, definizione di strutture accessibili al pubblico chiuse, chiusura e apertura dei negozi, riduzione dell'orario di lavoro, istituti per disabili, allentamenti relativi alle manifestazioni, coordinamento con gli attori transfrontalieri per i passaggi alle frontiere ecc.

⁵⁶¹ Rapporto della CdC del 29 aprile 2022, n. 3.3.

⁵⁶² Colloquio con una delegazione del governo del Cantone di Berna del 3 settembre 2020 (CdG-N).

⁵⁶³ Rapporto della CdC del 18 dicembre 2020, n. 4.2.

quindi anche più efficaci⁵⁶⁴. In generale i Cantoni hanno anche criticato la molteplicità delle autorità federali e la mancanza di chiarezza a livello di competenze che hanno complicato il trattamento delle domande dei Cantoni (cfr. in proposito il n. 7.1.1)⁵⁶⁵.

Nel suo rapporto del 2020 la CdC ha insistito sulla necessità che i Cantoni siano informati sufficientemente in una fase precoce sulle posizioni e decisioni previste dalla Confederazione, per quanto possibile prima della popolazione e dei media, e che i rapporti esplicativi siano messi a disposizione dei Cantoni nello stesso tempo delle ordinanze nelle tre lingue ufficiali. I Cantoni hanno pure auspicato di poter disporre di provvedimenti e direttive federali più chiare e più attuabili, accompagnate da sufficienti spiegazioni per un'attuazione coerente⁵⁶⁶.

La CdC ha confermato queste domande nel suo rapporto del 2022: ha in particolare invitato il Consiglio federale a migliorare i processi legislativi allo scopo di trarre profitto dalle conoscenze acquisite in materia d'esecuzione. Ha chiesto che i processi siano definiti in modo che i Cantoni e i Comuni dispongano di termini per quanto possibile realistici per pianificare l'attuazione e l'esecuzione e ha raccomandato di completare la Guida di legislazione con un capitolo sulla legislazione in tempo di crisi⁵⁶⁷. Infine ha chiesto la creazione di sportelli chiaramente definiti e l'istituzione di interlocutori esclusivi per lo scambio d'informazioni⁵⁶⁸.

Parere delle autorità federali

Nel suo rapporto del dicembre 2020 la CaF ha riconosciuto che l'informazione delle autorità esecutive era stata troppo tardiva durante la prima ondata pandemica⁵⁶⁹. Ha concluso che «è indispensabile garantire che il livello di informazione e di conoscenza delle decisioni e delle misure adottate sia uguale per tutti e che le autorità responsabili dell'esecuzione siano informate prima della popolazione e dei media»; ha formulato a questo proposito una massima⁵⁷⁰.

Esprimendosi dinanzi alla CdG-S l'ex direttore dell'UFSP ha riconosciuto la difficoltà d'informare in modo soddisfacente i 26 Cantoni entro termini così brevi come quelli all'inizio della pandemia e la necessità di esaminare i flussi d'informazione in periodo di crisi⁵⁷¹. L'attuale direttrice dell'UFSP, dal canto suo, ha ritenuto che il fatto d'informare tutti gli attori interessati al momento giusto aveva rappresentato una delle

⁵⁶⁴ Lettera dell'AMCS alla CdG-S del 7 giugno 2021. L'AMCS ha citato a titolo d'esempio le regole concernenti la quarantena e l'isolamento come pure i criteri di dichiarazione e di prelievo di campioni.

⁵⁶⁵ Rapporto della CdC del 29 aprile 2022, n. 3.4.

⁵⁶⁶ Rapporto della CdC del 18 dicembre 2020, n. 4.1.3.

⁵⁶⁷ Rapporto della CdC del 29 aprile 2022, n. 3.3, raccomandazione 6.

⁵⁶⁸ Rapporto della CdC del 29 aprile 2022, n. 3.4, raccomandazione 7.

⁵⁶⁹ Rapporto della CdC del 29 aprile 2022, n. 3.4. È successo frequentemente che i Cantoni fossero sorpresi dai media. In particolare non erano sempre noti i motivi alla base della pubblicazione o della modifica delle ordinanze, come pure il momento in cui le relative spiegazioni sarebbero state disponibili.

⁵⁷⁰ Rapporto della CaF dell'11 dicembre 2020, n. 2.4, massima 4.

⁵⁷¹ Audizione dell'ex direttore dell'UFSP del 17 agosto 2020.

grandi sfide della gestione della crisi; secondo la direttrice, ciò conferma l'importanza di disporre in seno all'Ufficio di persone di riferimento che intrattengano contatti diretti con i diversi gruppi di attori piuttosto che di un servizio di contatto unico⁵⁷².

Il Consiglio federale ha per contro contestato, nel suo parere dell'ottobre 2022, le critiche dei Cantoni concernenti la qualità dei processi legislativi: ha segnatamente fatto notare che, tenuto conto del ritmo sostenuto al quale le disposizioni sono state adattate, ci sono stati pochi errori e poche correzioni successive. Ha sottolineato che le valutazioni della CaF avevano confermato la qualità da elevata a molto elevata delle ordinanze elaborate durante la crisi⁵⁷³. Dal suo punto di vista la gestione della pandemia di COVID-19 ha dimostrato che l'Amministrazione federale era in grado, in tempo di crisi, di elaborare e applicare la legislazione necessaria rapidamente e in modo molto soddisfacente. Ha tuttavia riconosciuto che il coinvolgimento dei governi cantonali doveva essere migliorato mediante un'ottimizzazione dell'organizzazione della gestione di crisi dell'Amministrazione federale (cfr. n. 7.1)⁵⁷⁴.

Il Consiglio federale ha inoltre preso atto che i termini per l'esecuzione dei provvedimenti dovrebbero essere realistici. Ha tuttavia attirato l'attenzione sulla necessità di attuare alcuni provvedimenti il più rapidamente possibile, ragione per cui termini brevi sono talvolta inevitabili. Ha anche ricordato che la maggior parte dei provvedimenti adottati durante la pandemia sono stati sottoposti a una consultazione preliminare, ciò che ha permesso ai Cantoni di prepararsi alla loro applicazione. Infine ha ritenuto che non sarebbe praticamente possibile aggiungere nella Guida di legislazione un capitolo sulla legislazione in tempi di crisi che sia sufficientemente pertinente e pratico, applicabile a tutti i tipi di crisi, ragione per cui respinge questa richiesta. Ha tuttavia indicato che gli insegnamenti tratti dalla pandemia saranno tenuti in considerazione nella nuova edizione della Guida di legislazione⁵⁷⁵.

7.3.3 **Sostegno della Confederazione all'attuazione delle misure di lotta contro la pandemia**

I Cantoni sono incaricati dell'esecuzione delle misure di lotta contro la pandemia previste dalla LEp in ogni situazione, sempre che tale esecuzione non competeva alla Confederazione (cfr. n. 4). La CdC ha sottolineato che l'attuazione dei provvedimenti federali aveva rappresentato per i Cantoni una sfida notevole⁵⁷⁶.

La Confederazione ha prestato sostegno ai Cantoni a diversi livelli nell'attuazione delle misure nazionali di lotta contro la pandemia. A questo riguardo si possono citare in par-

⁵⁷² Audizione della SG-DFI e dell'UFSP del 21 giugno 2021.

⁵⁷³ Parere del Consiglio federale del 12 ottobre 2022 sul rapporto finale della CdC, pag. 9. La valutazione della CaF del 2020 giunge alla conclusione che «l'alta qualità delle ordinanze di necessità è stata evidente» (Rapporto della CaF dell'11 dicembre 2020, n. 3). La valutazione della CaF del 2022, dal canto suo, afferma che «la capacità dell'Amministrazione federale di emanare rapidamente nuove leggi e ordinanze di alta qualità sia stata in particolare percepita come un punto di forza.» (Rapporto della CaF del 22 giugno 2022, n. 3).

⁵⁷⁴ Parere del Consiglio federale del 12 ottobre 2022 sul rapporto finale della CdC, pag. 9.

⁵⁷⁵ Parere del Consiglio federale del 12 ottobre 2022 sul rapporto finale della CdC, pag. 9.

⁵⁷⁶ Rapporto della CdC del 18 dicembre 2020, n. 5.1.1.

icolare le raccomandazioni emanate dall'UFSP e la messa a disposizione di mezzi tecnici (come l'applicazione per il tracciamento COVID-19) e di risorse di personale (mediante la mobilitazione a tre riprese dell'esercito e della protezione civile, cfr. n. 6.2). La CdG-S ha tratto un bilancio di questo sostegno sul fronte dell'esecuzione, accordando un'attenzione particolare all'esempio del tracciamento dei contatti (cfr. più sotto).

Valutazione generale del sostegno all'attuazione dei provvedimenti

I Cantoni hanno espresso una valutazione complessivamente critica in merito alle *spiegazioni fornite dalla Confederazione* in vista dell'attuazione delle misure di lotta contro la pandemia adottate dal Consiglio federale (cfr. n. precedente).

Nel suo rapporto del 2020 la CdC ha deplorato una mancanza di accompagnamento da parte della Confederazione nell'esecuzione delle decisioni⁵⁷⁷. Ha indicato che una maggioranza dei Cantoni si aspettava che la Confederazione fornisse loro *sostegno all'attuazione* sul piano delle risorse, del personale, delle finanze e tecnico⁵⁷⁸. Nel suo rapporto del 2022 la CdC ha ritenuto che ci fossero stati dei miglioramenti riguardo al sostegno ai Cantoni per l'esecuzione a partire dall'inverno 2020. La collaborazione per gli aiuti finanziari e la campagna di vaccinazione è stata in particolare giudicata buona⁵⁷⁹.

Per quanto concerne le *direttive e le raccomandazioni* rivolte dall'UFSP ai Cantoni, l'AMCS ha indicato che l'Ufficio si era adoperato per tener conto delle osservazioni dei medici cantonali, pur evidenziando la sfida per l'Ufficio di fissare delle regole viste le posizioni cantonali talvolta divergenti. L'associazione ha peraltro deplorato che, in alcuni settori, l'UFSP abbia stabilito solo tardivamente istruzioni nazionali⁵⁸⁰: l'ulteriore allineamento delle direttive cantonali non era infatti sempre possibile né opportuno o allora lo sarebbe stato soltanto a prezzo di sforzi e di spese supplementari. L'AMCS ha auspicato un approccio più proattivo dei temi⁵⁸¹. Ha anche ritenuto che, in alcuni casi, regole vincolanti sarebbero state più comprensibili e più efficaci rispetto alle raccomandazioni⁵⁸². La CdC, da parte sua, si è mostrata critica riguardo alle raccomandazioni e alle direttive emanate dall'UFSP all'indirizzo dei Cantoni durante la situazione particolare⁵⁸³.

⁵⁷⁷ Rapporto della CdC del 18 dicembre 2020, n. 5.1.1.

⁵⁷⁸ Rapporto della CdC del 18 dicembre 2020, n. 4.1.3.

⁵⁷⁹ Rapporto della CdC del 29 aprile 2022, Compendio. I Cantoni hanno anche formulato delle domande concernenti la presa a carico da parte della Confederazione dei costi indotti dalle misure federali di lotta contro la pandemia a livello cantonale; questo aspetto non viene però approfondito nel presente rapporto.

⁵⁸⁰ Lettera dell'AMCS alla CdG-S del 3 giugno 2021. L'AMCS menziona a titolo d'esempio i seguenti ambiti: adeguamenti in materia di strategia di test, raccomandazioni relative all'obbligo d'indossare le mascherine, raccomandazioni per le case per anziani/istituti medico sanitari/istituti medico-sociali, istruzioni relative al controllo dei piani di protezione.

⁵⁸¹ Lettera dell'AMCS alla CdG-S del 3 giugno 2021.

⁵⁸² Lettera dell'AMCS alla CdG-S del 7 giugno 2021.

⁵⁸³ Rapporto della CdC del 18 dicembre 2020, n. 4.1.3.

Dinanzi alla CdG-S i rappresentanti della CDS hanno citato tre punti per i quali hanno identificato la necessità di miglioramento in materia di sostegno della Confederazione all'attuazione: l'opzione di un sostegno dell'esercito negli istituti medico-sociali, l'implementazione preliminare di strumenti informatici sul piano federale e un sostegno più attivo dell'UFSP concernente i piani di protezione⁵⁸⁴. Il presidente della CDS ha per contro indicato che non riteneva necessario implementare una struttura federale supplementare incaricata del sostegno all'esecuzione.

Da parte delle autorità federali, la CaF ha riconosciuto il ruolo centrale dei Cantoni nell'attuazione e quindi la necessità di coinvolgerli maggiormente nella gestione di crisi e di definire più chiaramente i canali d'informazione e i servizi di contatto⁵⁸⁵. Nel suo rapporto del 2022 la CaF ha tratto un bilancio complessivamente positivo per l'esempio specifico dell'attuazione della strategia di vaccinazione⁵⁸⁶.

Dinanzi alla CdG-S il DFI ha sottolineato che durante la crisi la Confederazione ha sostenuto i Cantoni in diversi ambiti di loro competenza, allo scopo di permettere una gestione rapida e attuare soluzioni coordinate. Il Dipartimento ha citato a titolo d'esempio le soluzioni informatiche della Confederazione nel settore della vaccinazione e del tracciamento dei contatti, come pure l'impegno delle autorità federali nelle campagne di vaccinazione e depistaggio. Ha anche ricordato che la Confederazione aveva assunto il finanziamento di alcuni compiti classici d'attuazione (segnatamente nell'ambito dei test)⁵⁸⁷. Il segretario generale del DFI ha sottolineato l'importanza di adeguare l'attuazione delle misure nazionali di lotta contro la pandemia alla situazione specifica di ogni Cantone. In questo contesto ha ritenuto che la Confederazione potesse fornire un certo sostegno ai Cantoni, ad esempio definendo un piano di protezione, ma che fosse inconcepibile che la Confederazione imponesse loro istruzioni dettagliate concernenti l'esecuzione⁵⁸⁸.

Riguardo all'impiego dell'esercito a sostegno dell'attuazione, il segretario generale del DFI ha sottolineato che si trattava di una questione delicata e che il Consiglio federale e il Parlamento avevano dato prova sin dall'inizio di grande ritegno a questo proposito. Ha anche ricordato che l'esercito poteva essere impiegato soltanto a titolo

⁵⁸⁴ Audizione della CDS del 18 febbraio 2021. Per quanto concerne i piani di protezione, il presidente della CDS ha indicato che avrebbero auspicato che la Confederazione assumesse un ruolo più importante in materia di controllo, di approvazione dei piani di protezione o di consulenza. Se si procede a riaperture e ci si basa su piani di protezione, sarebbe utile che questi piani potessero essere sottoposti all'UFSP e fossero approvati da quest'ultimo. Ci sono certamente ragioni per le quali ciò non è stato previsto, ma talvolta si riscontra una mancanza di visibilità e chiarezza circa le esigenze che un piano di protezione è chiamato a rispettare e i criteri che doveva soddisfare.

⁵⁸⁵ Rapporto della CaF dell'11 dicembre 2020, n. 2.4.

⁵⁸⁶ Rapporto della CaF del 22 giugno 2022, n. 2.1, blocco tematico A. Emerge tuttavia che la Confederazione avrebbe potuto assicurare un sostegno più differenziato ai Cantoni per l'attuazione della strategia di vaccinazione. Il DFI, dal canto suo, ha insistito dinanzi alla CdG-S sul sostegno fornito dalla Confederazione ai Cantoni nello sviluppo di strumenti informatici per l'attuazione della campagna di vaccinazione (lettera del DFI alla CdG-S del 10 giugno 2022).

⁵⁸⁷ Lettera del DFI alla CdG-S del 10 giugno 2022.

⁵⁸⁸ Audizione della SG-DFI e dell'UFSP del 21 giugno 2021.

sussidiario e che, in questo contesto, il Consiglio federale aveva annunciato che si sarebbe proceduto a una mobilitazione soltanto se non vi erano davvero altre soluzioni, come ad esempio negli ospedali durante la seconda ondata pandemica. Ha ritenuto che questa via si fosse rivelata giusta e ha segnalato che i Cantoni erano stati in grado di adempiere il loro mandato in materia di cure con le loro risorse, talvolta con il sostegno di attori privati⁵⁸⁹.

Nel suo parere dell'ottobre 2022 il Consiglio federale ha ritenuto che occorresse esaminare come tenere meglio conto del principio di sussidiarietà, anche in tempi di crisi, facendo in modo che i Cantoni assumano maggiormente la responsabilità dell'attuazione dei provvedimenti, compreso il relativo finanziamento⁵⁹⁰. Ha anche riconosciuto la necessità di trarre maggior profitto dalle conoscenze degli attori incaricati dell'esecuzione nell'organizzazione federale di crisi⁵⁹¹.

Infine, a livello dell'UFSP, è emerso dalle audizioni della CdG-S che l'Ufficio aveva introdotto rapidamente un sistema di monitoraggio per seguire l'attuazione da parte dei Cantoni⁵⁹² e che l'elaborazione di raccomandazioni era stata discussa regolarmente con i medici cantonali⁵⁹³.

La valutazione condotta da Interface e Infrac, dal canto suo, è arrivata alla conclusione che, durante la situazione particolare, la Confederazione avrebbe potuto avvalersi maggiormente dell'articolo 77 capoverso 3 LEp, che permette segnatamente di «prescrivere ai Cantoni provvedimenti intesi a uniformare l'esecuzione» o di «obbligare i Cantoni a informare la Confederazione sui provvedimenti d'esecuzione». Secondo gli autori un'esecuzione uniforme della legge ai sensi dell'articolo 77 LEp non esclude necessariamente l'imposizione di provvedimenti differenziati secondo le regioni. Essi rilevano tuttavia che una tale differenziazione necessiterebbe di un rilievo sistematico dell'efficacia delle misure d'esecuzione adottate dai Cantoni⁵⁹⁴.

Esempio: sostegno della Confederazione al tracciamento dei contatti

Il tracciamento dei contatti ha rappresentato uno dei principali provvedimenti di base per lottare contro la pandemia di COVID-19. L'attuazione di questo provvedimento da parte dei Cantoni è stata oggetto, dall'aprile 2020, di numerosi scambi fra le autorità cantonali e federali (cfr. n. 6). La CdG-S ha quindi deciso di esaminare nei dettagli come si era svolta la collaborazione riguardo all'esecuzione in questo caso, che è stato preso come esempio per illustrare la tematica in generale.

Le informazioni raccolte dalla CdG-S⁵⁹⁵ mostrano che la Confederazione ha agito a più livelli allo scopo di sostenere l'attuazione nei Cantoni:

⁵⁸⁹ Audizione della SG-DFI e dell'UFSP del 21 giugno 2021.

⁵⁹⁰ Parere del Consiglio federale del 12 ottobre 2022 sul rapporto finale della CdC, pag. 5.

⁵⁹¹ Parere del Consiglio federale del 12 ottobre 2022 sul rapporto finale della CdC, pag. 9.

⁵⁹² Audizione dell'ex direttore dell'UFSP del 17 agosto 2020. Il monitoraggio dell'UFSP sviluppato nel 2020 riguardava segnatamente le attività di controllo dei Cantoni, i piani di protezione, il tracciamento dei contatti, l'obbligo della mascherina e la raccolta dei dati sanitari.

⁵⁹³ Audizione della SG-DFI e dell'UFSP del 21 giugno 2021.

⁵⁹⁴ Rapporto Interface e Infrac del febbraio 2022, n. 4.1.3.

⁵⁹⁵ Lettera del DFI alla CdG-S del 10 giugno 2022; lettera della CDS alla CdG-S del 31 maggio 2022.

- A partire dal maggio 2020 l'UFSP ha adottato direttive e raccomandazioni all'attenzione dei Cantoni e istituito un monitoraggio delle pratiche cantonali. L'Ufficio ha intrattenuto regolari scambi con i medici cantonali sugli adeguamenti e sugli sviluppi in materia di tracciamento dei contatti.
- Nel maggio 2020 il Consiglio federale ha adottato il messaggio concernente la modifica della LEp che comprendeva un disegno di base legale per lo sviluppo di un'applicazione di tracciamento di prossimità. L'applicazione (SwissCovid) è stata sviluppata dall'UFSP e dall'Ufficio federale dell'informatica e della telecomunicazione (UFIT) in collaborazione con i Politecnici federali; la sua integrazione negli strumenti di tracciamento dei contatti è stata successivamente regolamentata dall'UFSP e dai Cantoni.
- Dopo aver constatato una grande eterogeneità negli strumenti informatici utilizzati dai Cantoni per tracciare i contatti⁵⁹⁶ e su richiesta di alcuni Cantoni, l'UFSP ha condotto a fine maggio 2020 delle discussioni in vista dell'acquisto centralizzato di un programma sviluppato in Germania (SORMAS⁵⁹⁷). Visto che, secondo le disposizioni legali vigenti, l'Ufficio non era autorizzato a versare contributi finanziari ai Cantoni per implementare il sistema, ha acquisito lui stesso il programma in questione; i Cantoni hanno in seguito coordinato e regolamentato gli adeguamenti tecnici necessari per il suo utilizzo. Il programma è stato implementato dal maggio 2020; alla fine, undici Cantoni hanno optato per SORMAS. Gli altri Cantoni vi hanno rinunciato, secondo la CDS, in particolare a causa degli sforzi che ogni Cantone individualmente doveva profondere⁵⁹⁸.
- Il Consiglio federale ha d'altro canto incaricato l'UFSP, nel giugno 2020, di sviluppare una banca dati nazionale per il tracciamento dei contatti, alimentata dai dati forniti dai Cantoni sotto forma di una serie minima di dati essenziali. Questa banca dati centralizzata aveva lo scopo di analizzare statisticamente i dati al fine di vigilare sull'attività dei Cantoni in materia di tracciamento dei contatti ed eventualmente identificare tendenze regionali o nazionali e dedurne raccomandazioni o provvedimenti. I risultati erano documentati nei rapporti regolari a disposizione dei Cantoni. Questo strumento non voleva tuttavia servire al tracciamento dei contatti in senso stretto. Il collegamento dei Cantoni a questo sistema ha avuto luogo dal settembre 2020, progressivamente e in parte con ritardo⁵⁹⁹.
- Nel novembre 2020, marzo 2021 e dicembre 2021, il Consiglio federale ha dispiegato contingenti di protezione civile segnatamente al fine di sostenere i Cantoni nel loro compito di tracciamento dei contatti.

⁵⁹⁶ Audizione dell'ex direttore dell'UFSP del 17 agosto 2020.

⁵⁹⁷ SORMAS (surveillance of outbreak response management and analysis software) è un software per il monitoraggio delle epidemie sviluppato dal centro tedesco di ricerca sulle infezioni HZI (Helmholtz-Zentrum für Infektionsforschung). Questo programma aiuta ad attuare le procedure di controllo delle malattie e di gestione delle epidemie, compresa la sorveglianza e l'individuazione precoce. Permette anche una sorveglianza digitale in tempo reale degli istituti di cure sanitarie periferici e dei laboratori.

⁵⁹⁸ Lettera del DFI alla CdG-S del 10 giugno 2022; lettera della CDS alla CdG-S del 31 maggio 2022.

⁵⁹⁹ Lettera del DFI alla CdG-S del 10 giugno 2022; lettera della CDS alla CdG-S del 31 maggio 2022.

- Nel marzo 2021, il Parlamento ha completato la legge COVID-19 con una disposizione in cui si prevede che «la Confederazione appronta un sistema di test e di tracciamento dei contatti [...] funzionante in tutta la Svizzera» (art. 3b). Su questa base la Confederazione ha istituito un gruppo di lavoro che permetteva ai Cantoni di intrattenere scambi su questioni operative e strategiche, come pure di condividere su una piattaforma Internet documenti ed esperienze. Inoltre, in seguito all'aggiunta di questa disposizione, i Cantoni e la Confederazione hanno affrontato la questione delle risorse finanziarie sussidiarie a disposizione dei Cantoni per il tracciamento dei contatti. Secondo la CDS è emerso che i bisogni dei Cantoni erano in linea di massima coperti dalle attività della Confederazione legate alla banca dati e alla possibilità di ricorrere a persone tenute a prestare servizio civile⁶⁰⁰.
- La Confederazione ha peraltro assunto durante tutta la pandemia, in virtù della sua competenza, il tracciamento dei contatti a livello internazionale.
- Infine il DFI ha sottolineato che lo sviluppo da parte dell'UFSP, durante la pandemia, di sistemi di dichiarazione elettronica dei casi segnalati in laboratorio aveva alleggerito il compito dei Cantoni per il tracciamento dei contatti.

La CdG-S ha chiesto al DFI e alla CDS un bilancio della loro collaborazione concernente l'attuazione del tracciamento dei contatti. Il DFI ha sottolineato che i Cantoni avevano assunto la responsabilità principale in materia e che la Confederazione, conformemente alle sue competenze, aveva avuto essenzialmente un ruolo di coordinamento e d'informazione. Secondo il Dipartimento il sostegno della Confederazione ha permesso adattamenti individuali e locali del tracciamento dei contatti. La CDS e il DFI hanno menzionato i diversi provvedimenti concreti di sostegno forniti dalla Confederazione ai Cantoni (cfr. sopra); la CDS ha in particolare considerato positivamente l'elaborazione di una banca dati nazionale da parte dell'UFSP.

Sia la CDS sia il DFI hanno sottolineato il considerevole investimento umano e finanziario effettuato dai Cantoni al fine di garantire il tracciamento dei contatti. Secondo la CDS i Cantoni hanno dimostrato di essere in grado di reagire all'evoluzione della situazione epidemiologica. Tuttavia, il DFI e la CDS hanno ritenuto che l'eterogeneità dei sistemi cantonali di tracciamento dei contatti avesse rappresentato un punto debole. Secondo la CDS, questa situazione si spiega con la mancanza all'inizio della pandemia di una piattaforma funzionale di tracciamento dei contatti di uso comune e di una banca dati per una valutazione nazionale e con il fatto che gli adeguamenti necessari ai sistemi esistenti non hanno potuto essere effettuati in tempi sufficientemente rapidi⁶⁰¹.

Secondo il DFI l'eterogeneità intercantonale si è manifestata soprattutto a livello dell'organizzazione e dell'esecuzione degli scambi intercantonali di dati e nei dettagli pratici del tracciamento dei contatti, per esempio per le risorse di personale o l'esecuzione del tracciamento retrospettivo. Il Dipartimento ha peraltro ritenuto che i Cantoni avessero in un primo tempo tardato a sviluppare le loro strutture di tracciamento dei

⁶⁰⁰ Lettera della CDS alla CdG-S del 31 maggio 2022.

⁶⁰¹ Lettera della CDS alla CdG-S del 31 maggio 2022.

contatti e che queste si erano rivelate rapidamente inadeguate al momento della seconda ondata nell'autunno 2020⁶⁰². Esso ha concluso che le differenze d'interpretazione della ripartizione dei ruoli e delle responsabilità tra la Confederazione e i Cantoni fossero un ostacolo a un tracciamento dei contatti uniforme, parsimonioso di risorse ed efficace⁶⁰³.

L'AMCS ha dal canto suo ritenuto ragionevole che l'organizzazione del tracciamento dei contatti sia stata lasciata a carico dei Cantoni, dal momento che questo provvedimento necessita della prossimità della popolazione. Ha tuttavia ritenuto che un software comune la cui implementazione sarebbe stata seguita più da vicino e più rapidamente dalla Confederazione avrebbe permesso da un lato di sgravare ampiamente i Cantoni e, dall'altro, di fornire in tempo reale alla Confederazione i dati necessari ai fini di una visione d'insieme della situazione epidemiologica in Svizzera, ma un simile sostegno è arrivato troppo tardi. Peraltro ha giudicato che i documenti sul tracciamento dei contatti elaborati dall'UFSP presentavano delle lacune ed erano stati modificati troppo spesso⁶⁰⁴.

La CdG-S si è interrogata sulla necessità di introdurre in futuro un sistema di tracciamento sovracantonale dei contatti. Il DFI ha giudicato necessaria un'analisi minuziosa indipendente per valutare la pertinenza di una struttura regionale o nazionale. Ha espresso le sue riserve nei confronti di una simile opzione, ritenendo che ci sarebbero numerosi vantaggi nel mantenere le competenze a livello dei Cantoni. Esso ha però ritenuto che esistesse un potenziale di miglioramento a livello di coordinamento intercantonale e di armonizzazione dei processi e ha riconosciuto l'importanza di disporre di un organo di dichiarazione centralizzato che proceda alla ripartizione dei dati fra i Cantoni. Il DFI è giunto alla conclusione che una collaborazione regionale sarebbe auspicabile, ma ha precisato che non intravedeva alcuna possibilità di rendere obbligatoria l'esecuzione di questo compito⁶⁰⁵.

La CDS ha dal canto suo indicato che per il futuro occorrerebbe esaminare diversi modelli praticabili, pur sottolineando che occorre operare una distinzione fra l'utilizzazione di uno strumento uniforme, il più possibile automatizzato, e i compiti d'esecuzione decentralizzati. Ha fatto notare che un tracciamento dei contatti sovracantonale sarebbe più efficace per interrompere precocemente le catene di contagio, segnatamente nella fase iniziale di una pandemia. Essa ha d'altronde rilevato l'assenza di una base legale che consenta alla Confederazione di prescrivere ai Cantoni un sistema nazionale uniforme e ha ritenuto che corrispondenti disposizioni dovrebbero essere studiate nel quadro della revisione della LEp⁶⁰⁶.

La valutazione condotta da Interface e Infrass giunge alla conclusione che le difficoltà constatate nell'attuazione del tracciamento dei contatti non erano dovute al quadro giuridico, ma piuttosto agli sforzi logistici e finanziari necessari e alla complessità

⁶⁰² Questa constatazione è stata anche fatta nella valutazione condotta da Interface e Infrass (Rapporto Interface e Infrass del febbraio 2022, n. 3.2).

⁶⁰³ Lettera del DFI alla CdG-S del 10 giugno 2022.

⁶⁰⁴ Lettera dell'AMCS alla CdG-S del 7 giugno 2021.

⁶⁰⁵ Lettera del DFI alla CdG-S del 10 giugno 2022.

⁶⁰⁶ Lettera della CDS alla CdG-S del 31 maggio 2022.

dell'analisi dei dati⁶⁰⁷. Gli autori hanno evidenziato che l'organizzazione di un tracciamento dei contatti su vasta scala non figurava in nessuno scenario pandemico noto prima della crisi e che la pianificazione di questi lavori non aveva potuto riferirsi a nessuna base, ciò che ha comportato grandi differenze nell'attuazione fra i Cantoni. Hanno ritenuto che un approccio coordinato fra i Cantoni, con un sostegno nazionale, potrebbe contribuire a rafforzare l'efficacia del tracciamento dei contatti e che a tale scopo sarebbe necessario definire chiaramente le procedure come pure i compiti, le competenze e le responsabilità rispettivi dell'UFSP e dei Cantoni⁶⁰⁸.

7.3.4 Considerazione della situazione specifica di alcuni Cantoni, sull'esempio del Ticino nella primavera 2020

Durante la pandemia di COVID-19, le autorità federali hanno dovuto affrontare a più riprese situazioni epidemiologiche molto diverse fra i Cantoni o le regioni della Svizzera. Un esempio degno di nota è quello del Ticino, primo Cantone a dover fronteggiare un forte aumento dei casi nella primavera 2020, a causa della sua vicinanza al Nord Italia. Tra fine febbraio e fine marzo 2020 il Consiglio federale ha adottato diversi provvedimenti per sostenere le autorità ticinesi di fronte alla pandemia (cfr. n. 6.2.1)⁶⁰⁹. Di questo esempio la CdG-S ha stilato un bilancio con le autorità competenti.

La presidente della Confederazione per il 2020 ha indicato che, all'inizio della pandemia, aveva intrattenuto scambi stretti con il governo ticinese, ma anche con le autorità italiane per affrontare le problematiche relative al traffico transfrontaliero (cfr. n. 7.1.1)⁶¹⁰.

Il DFI, dal canto suo, ha ritenuto che lo scambio con le autorità ticinesi fosse stato molto intenso durante le prime settimane della pandemia (cfr. n. 6.2.1). Il capo del Dipartimento ha assicurato che la Confederazione aveva preso molto sul serio la situazione di questo Cantone⁶¹¹.

⁶⁰⁷ Rapporto Interface e Infras del febbraio 2022, n. 3.2.

⁶⁰⁸ Rapporto Interface e Infras del febbraio 2022, n. 3.2.

⁶⁰⁹ Oltre alle misure generali relative al passaggio alla situazione particolare e al divieto di grandi manifestazioni (28.2.2020), alla chiusura delle scuole (13.3.2020) poi al passaggio alla situazione straordinaria (16.3.2020), possiamo citare la messa a disposizione, il 6 marzo 2020, del servizio d'appoggio dell'esercito per coadiuvare le strutture ospedaliere civili, dando seguito a una richiesta del Ticino, come pure l'integrazione di una clausola d'eccezione nell'ordinanza il 27 marzo 2020 (cfr. più sotto).

⁶¹⁰ Audizioni della capodipartimento del DATEC e presidente della Confederazione per il 2020 del 21 aprile 2020 (CdG-N) e del 29 aprile 2020 (CdG-S).

⁶¹¹ Audizione del capo del DFI del 29 aprile 2020 (CdG-S); audizione della SG-DFI e dell'UFSP del 21 giugno 2021. Il segretario generale ha ricordato che il capo del DFI si era subito recato sul posto per valutare la situazione e consultarsi con le autorità cantonali. D'altronde, il DFI ha sottolineato che il Consiglio federale aveva consentito al Ticino di prendere provvedimenti più rigorosi introducendo da fine marzo una clausola di eccezione nell'ordinanza 2 COVID-19 (cfr. più sotto).

Nel suo rapporto di valutazione del dicembre 2020, la CaF ha stilato un bilancio più mitigato. Ha ritenuto segnatamente che «i primi Cantoni a essere colpiti, come il Ticino, hanno [...] avuto difficoltà ad ottenere dalla Confederazione risposte tempestive alle loro domande e alle loro esigenze»⁶¹².

Durante la primavera 2020 le autorità ticinesi hanno comunicato a più riprese le loro preoccupazioni e critiche relative ai provvedimenti federali di lotta contro la pandemia⁶¹³ e hanno rivolto a tale proposito diverse lettere al Consiglio federale.

Nei suoi rapporti del 2020 e del 2022, la CdC non si è mai pronunciata in modo specifico sull'esempio del Ticino (ad eccezione della questione delle traduzioni tardive dei documenti esplicativi, cfr. n. 7.3.2). Ha tuttavia sottolineato che il caso delle chiusure di fabbriche in Ticino a inizio 2020 illustra le incertezze riguardo alle competenze e alla latitudine di giudizio della Confederazione e dei Cantoni⁶¹⁴.

Clausola di eccezione a livello di ordinanza

Il 27 marzo 2020 il Consiglio federale ha aggiunto nell'ordinanza 2 COVID-19 una clausola d'eccezione con effetto retroattivo che permetteva ai Cantoni di ordinare provvedimenti restrittivi che andavano oltre le disposizioni federali per determinati settori dell'economia (art. 7e)⁶¹⁵. Questa disposizione è stata prorogata a più riprese sino a inizio maggio 2020; soltanto il Ticino vi ha fatto ricorso.

Il DFI ha tratto un bilancio positivo di questa misura; ha giudicato adeguata l'adozione di una regolamentazione specifica che permettesse limitazioni più rigorose per il Ticino⁶¹⁶. La presidente della Confederazione per il 2020 ha, dal canto suo, ritenuto che

⁶¹² Rapporto della CaF del 11 dicembre 2020, n. 2.4.

⁶¹³ Cfr. p. es. Tessiner Regierung wirbt um Vertrauen. In: Neue Zürcher Zeitung, 25 febbraio 2020; L'inquiétude monte au Tessin. In: Le Temps, 9 marzo 2020; È stato di necessità: Ulteriori misure per evitare il peggio. In: Corriere del Ticino, 12 marzo 2020; Das Tessin ruft den Notstand aus. In: Neue Zürcher Zeitung, 12 marzo 2020; Geschäfte zu! Kantone setzen Bund unter Druck. In: Aargauer Zeitung, 16 marzo 2020; Berne sous la pression des cantons. In: Le Temps, 16 marzo 2020; Nuovi letti e aiuti pubblici Ospedali ormai saturi. In: La Regione Ticino, 20 marzo 2020; Drakonische Massnahmen im Tessin. In: Aargauer Zeitung, 23 marzo 2020; Diffiziler Streit in der Corona-Krise. In: Neue Zürcher Zeitung, 24 marzo 2020; Aziende chiuse, «diritto federale non rispettato». In: Corriere del Ticino, 24 marzo 2020; Coronavirus - Le Tessin réclame de la compréhension pour sa situation. In: Agence télégraphique suisse, 24 marzo 2020; Chiusure in Ticino: non si molla, e Cassis ci darà sostegno. In: Corriere del Ticino, 25 marzo 2020; «Die Situation im Tessin nötigt uns zu frühzeitigen Massnahmen». In: Neue Zürcher Zeitung, 28 marzo 2020.

⁶¹⁴ Rapporto della CdC del 29 aprile 2022, n. 2.1.

⁶¹⁵ Questa disposizione faceva seguito a un decreto adottato dal Consiglio di Stato ticinese che si spingeva oltre le disposizioni federali e alle tensioni suscitate da questo provvedimento. Cfr. Diffiziler Streit in der Corona-Krise. In: Neue Zürcher Zeitung, 24 marzo 2020; Coronavirus - Le Tessin réclame de la compréhension pour sa situation. In: Agence télégraphique suisse, 24 marzo 2020; Chiusure in Ticino: non si molla, e Cassis ci darà sostegno. In: Corriere del Ticino, 25 marzo 2020.

⁶¹⁶ Lettera del DFI alla CdG-S del 14 giugno 2021; audizione della SG-DFI e dell'UFSP del 21 giugno 2021.

questa soluzione avesse permesso di fronteggiare la sfida rappresentata dalla situazione specifica del Ticino, garantendo al tempo stesso la coerenza della strategia nazionale⁶¹⁷.

Il DFI ha spiegato alla CdG-S⁶¹⁸ che questa clausola di eccezione doveva essere considerata nel contesto generale della relazione tra il diritto federale e il diritto cantonale. Secondo il Dipartimento il Consiglio federale ha adottato questo articolo per chiarire sul piano giuridico il fatto che, nel caso di una situazione straordinaria ai sensi dell'articolo 7 LEp, i Cantoni sono autorizzati a prendere provvedimenti più estesi rispetto a quelli decisi dalla Confederazione. Dal suo punto di vista questa disposizione confermava la ripartizione delle competenze già espressa nell'articolo 1a dell'ordinanza, sancendo che i Cantoni avevano l'autorità di agire dal momento che questa ordinanza non disponeva altrimenti.

Secondo il DFI nella relazione tra il diritto federale e il diritto cantonale in un periodo di situazione straordinaria è possibile considerare due casi:

- il Consiglio ha *adottato un disciplinamento (esplicito)*, ciò che comporta per i Cantoni l'impossibilità di emanare disposizioni contrarie all'ordinanza federale, poiché non dispongono più di alcun margine di manovra e adempiono un mandato d'esecuzione della Confederazione (p. es. regole concernenti l'esercizio di alberghi); oppure
- il Consiglio federale *non ha adottato un disciplinamento (esplicito)*. In questo caso vanno distinte due situazioni. Da un lato, il Consiglio federale può rinunciare a un disciplinamento esplicito allo scopo di *accordare una competenza di regolamentazione ai Cantoni* (p. es. regole in materia di orari di visita negli istituti medico-sanitari). Dall'altro, può ritenere che il *settore considerato non debba essere regolamentato né dal diritto federale né dal diritto cantonale («silenzio deliberato»)*, in altre parole una regolamentazione non è auspicabile (p. es. rinuncia a imporre un coprifuoco). In quest'ultimo caso, il Consiglio federale non accorda volutamente alcuna competenza di regolamentazione ai Cantoni e la regolamentazione (negativa) ha carattere definitivo.

Il DFI ha indicato alla CdG-S che una delimitazione giuridica generale della competenza federale e della competenza cantonale in caso di situazione straordinaria ai sensi dell'articolo 7 LEp potrebbe essere eventualmente introdotta nella legge e questo aspetto sarebbe esaminato nell'ambito della futura revisione della legge e del piano pandemico⁶¹⁹. Il segretario generale del DFI ha indicato che era aperto all'idea di istituzionalizzare la possibilità di simili «finestre cantonali» in caso di pandemia⁶²⁰.

7.3.5 Divieto di interventi medici non urgenti

Il 16 marzo 2020 il Consiglio federale ha introdotto nell'ordinanza 2 COVID-19 l'articolo 10a, in cui si prevede che i Cantoni «possono a tal fine obbligare gli ospedali e le cliniche a [...] mettere a disposizione o tenere a disposizione su richiesta le loro

⁶¹⁷ Audizioni del capo del DATEC del 21 aprile 2020 (CdG-N) e del 29 aprile 2020 (CdG-S).

⁶¹⁸ Lettera del DFI alla CdG-S del 12 ottobre 2021.

⁶¹⁹ Lettera del DFI alla CdG-S del 12 ottobre 2021.

⁶²⁰ Audizione della SG-DFI e dell'UFSP del 21 giugno 2021.

capacità nel settore stazionario» e a «limitare o sospendere gli esami e i trattamenti medici non urgenti». Questa regolamentazione è stata allentata il 27 aprile 2020 sostituendo il divieto con un'autorizzazione concessa ai Cantoni di adottare un simile provvedimento (cfr. n. 6.2.1). Il divieto di interventi medici non urgenti è stata una delle misure di lotta contro la pandemia più incisive prese dalla Confederazione durante la pandemia nel settore di competenza dei Cantoni in materia di salute pubblica. La CdG-S ha tratto un bilancio generale di questa misura dal punto di vista della gestione sanitaria.

Dinanzi alla CdG-S il segretario generale del DFI ha ritenuto che la sospensione totale delle attività ospedaliere fosse stata una «misura drastica», che tuttavia si giustificava vista la grande incertezza che regnava a inizio 2020 e la qualità insufficiente dei dati disponibili in quel momento sul tasso d'occupazione degli ospedali⁶²¹. Ha sottolineato che la responsabilità decisionale per il divieto degli interventi era stata in seguito restituita ai Cantoni e che la Confederazione si era concentrata sul sostegno al coordinamento nazionale dei pazienti ricoverati in cure intense.

Riguardo alle prospettive future il segretario generale del DFI ha ammesso che probabilmente un divieto nazionale d'interventi medici non verrebbe più introdotto in occasione di una pandemia comparabile e che era più adeguato lasciare che i Cantoni decidessero su questo punto. Ha ribadito l'importanza di un buon coordinamento delle capacità ospedaliere a livello nazionale e della solidarietà fra i Cantoni ed evidenziato i progressi effettuati durante la pandemia a questo riguardo⁶²². Ha indicato che le questioni relative alle capacità ospedaliere, all'intervento della Confederazione e al coordinamento fra i Cantoni saranno approfondite in occasione della revisione della LEp⁶²³.

I rappresentanti della CdC e della CDS hanno sottolineato dinanzi alle CdG che con la decisione del Consiglio federale del marzo 2020 erano stati vietati gli interventi in regioni dove – considerato a *posteriori* – ciò non sarebbe stato necessario. Inoltre, le possibilità limitate di trasferimento del personale fra i diversi comparti di cure hanno avuto come conseguenza che una parte del personale non ha potuto dare il suo contributo in questo periodo. Essi hanno annunciato che saranno fatti sforzi a livello di formazione allo scopo di rafforzare la flessibilità a questo riguardo, pur sottolineando che questo approccio va a scontrarsi con le elevate esigenze di formazione nel settore delle cure intense. Hanno parimenti evidenziato il lavoro di coordinamento effettuato dai Cantoni in materia di trasferimento dei pazienti durante la seconda ondata pandemica⁶²⁴. Infine hanno insistito sulla difficoltà per i Cantoni di mantenere le capacità in materia di cure intense alla luce della penuria di personale, dei costi elevati legati a

⁶²¹ Audizione della SG-DFI e dell'UFSP del 21 giugno 2021. Il tasso d'occupazione degli ospedali è stato rilevato dal SSC a partire dal 13 marzo 2020. Secondo il segretario generale del DFI, la qualità dei dati è migliorata a partire da fine marzo 2020.

⁶²² Audizione della SG-DFI e dell'UFSP del 21 giugno 2021.

⁶²³ Audizione della SG-DFI e dell'UFSP del 21 giugno 2021. Il DFI ha peraltro informato che procederà ad analisi concernenti l'impatto concreto della sospensione degli interventi medici nel settore sanitario, segnatamente per quanto riguarda il recupero (o meno) di alcuni interventi medici che non sono stati praticati nella primavera 2020.

⁶²⁴ Audizione della CdC e della CDS del 25 gennaio 2020.

questa infrastruttura e della difficoltà di formare personale qualificato in questo ambito⁶²⁵.

Una critica fondamentale espressa dalla CdC in relazione al divieto d'interventi non urgenti concerne l'impatto finanziario di questa misura sulle strutture ospedaliere e l'assunzione dei costi corrispondenti⁶²⁶. Nel suo rapporto dell'aprile 2022 la CdG ha chiesto che la Confederazione partecipi al finanziamento delle ripercussioni dei provvedimenti emanati dal Consiglio federale per fronteggiare la pandemia⁶²⁷. Nell'ottobre 2022 il Consiglio federale ha comunicato di essere contrario al principio di una partecipazione ai costi ancora più elevata da parte della Confederazione, dal momento che quest'ultima assumeva già la maggior parte dei costi della gestione della pandemia⁶²⁸. Questo aspetto non è stato approfondito dalla CdG-S poiché rientra nel campo dell'alta vigilanza finanziaria delle CdF e della DelFin (cfr. n. 2)⁶²⁹.

Infine, la valutazione di Interface e Infraspresenta un bilancio critico concernente il divieto di interventi medici non urgenti⁶³⁰. Le persone interpellate nel quadro della valutazione hanno criticato la mancanza di flessibilità e di differenziazione di questo divieto e hanno ritenuto che lo stesso avesse condotto in numerose regioni a una soppressione inutile di operazioni e cure importanti. Secondo gli autori questa misura ha avuto come conseguenza un calo globale del livello di cure nella popolazione⁶³¹. Dal rapporto emerge peraltro che la definizione degli interventi e delle cure non urgenti è stata elaborata in modo differenziato secondo gli ospedali e che l'UFSP ha volutamente accordato un margine d'apprezzamento agli attori sanitari a questo proposito⁶³². Gli autori lasciano aperta la questione di sapere se sarebbe auspicabile una definizione più precisa della nozione di «interventi non urgenti»⁶³³.

In conclusione, gli autori della valutazione hanno invitato l'UFSP a elaborare scenari alternativi volti a evitare la sospensione completa delle cure non urgenti nella fase precoce di una pandemia e a rilevare gli esempi di buone pratiche cantonali in materia di gestione delle prestazioni regolari di cure durante la pandemia. Hanno peraltro ritenuto che l'UFSP dovrebbe trattare con i Cantoni e i fornitori di prestazioni sanitarie il problema dell'offerta di cure disponibile in caso di pandemia⁶³⁴.

⁶²⁵ Audizione della CdC e della CDS del 26 settembre 2022.

⁶²⁶ Rapporto della CdC del 18 dicembre 2020, n. 4.1.5.

⁶²⁷ Rapporto della CdC del 29 aprile 2022, n. 2.2, raccomandazione 2.

⁶²⁸ Parere del Consiglio federale del 12 ottobre 2022 sul rapporto finale della CdC, p. 5.

⁶²⁹ Tra l'altro, anche le Commissioni della sicurezza sociale e della sanità (CSSS) hanno più volte affrontato tale questione. Cfr. a questo proposito in particolare il Po. CSSS del Consiglio degli Stati (CSSS-S) «Chiarire le ripercussioni dei costi della salute dovuti alla pandemia sui diversi soggetti che si assumono le spese» del 21 aprile 2020 (20.3135) e i rapporti del Consiglio federale del 23 giugno 2021 e del 21 giugno 2023 in risposta a questo postulato.

⁶³⁰ Rapporto Interface e Infraspresenta del febbraio 2022, Compendio.

⁶³¹ Rapporto Interface e Infraspresenta del febbraio 2022, n. 4.5.

⁶³² Rapporto Interface e Infraspresenta del febbraio 2022, n. 4.5.

⁶³³ Rapporto Interface e Infraspresenta del febbraio 2022, n. 4.5. Le persone interpellate si sono pure dette favorevoli alla decisione di rinunciare successivamente a un divieto e di lasciare la responsabilità di condotta in materia agli istituti sanitari durante la seconda ondata pandemica. Gli autori ritengono che la ripartizione autonoma dei pazienti fra fornitori di servizi sanitari e fra Cantoni abbia avuto esito positivo.

⁶³⁴ Rapporto Interface e Infraspresenta del febbraio 2022, n. 4.5

7.4 Misure di miglioramento e chiarimenti in corso

Tra il 2020 e la metà del 2023 la CdG-S si è regolarmente informata sulle misure adottate dalle autorità federali in base agli insegnamenti tratti dalla pandemia in merito alla collaborazione con i Cantoni in materia di gestione delle crisi e sui chiarimenti ancora in corso. Le informazioni raccolte sono riassunte brevemente qui di seguito.

- *Miglioramenti apportati durante la pandemia*: la Commissione ha constatato che già nei primi mesi della pandemia sono stati apportati importanti miglioramenti in particolare sulla base degli insegnamenti tratti in seguito alla prima ondata. Possiamo in particolare citare il rafforzamento degli scambi tra l'UFSP e i medici e farmacisti cantonali (cfr. n. 7.1.3), il miglioramento della collaborazione tra il DFI e la CDS a partire dall'estate 2020 (cfr. n. 7.2.2) oppure la rinuncia a vietare gli interventi medici non urgenti (cfr. n. 7.3.5).
- *Attuazione della raccomandazione 2 della CaF*: per chiarire e attuare la raccomandazione 2 e le quattro massime sulla collaborazione formulate nel primo rapporto di valutazione della CaF⁶³⁵, nel dicembre 2020 il Consiglio federale ha incaricato la CaF e il DFGP di avviare un dialogo con la CdC e la Conferenza svizzera dei Cancellieri di Stato al riguardo e d'informare il Dialogo federalista in merito ai risultati. A partire dal 2021 la CaF ha periodicamente organizzato seminari incentrati sulla collaborazione tra la Confederazione e i Cantoni in caso di crisi che hanno permesso ai servizi federali e cantonali preposti di scambiarsi punti di vista e di discutere di problemi concreti⁶³⁶.
- *Attuazione del postulato Cottier 20.4522*⁶³⁷: questo postulato ha incaricato il Consiglio federale di elaborare un rapporto nel quale analizza il funzionamento dei meccanismi del federalismo nel contesto della crisi pandemica di COVID-19, i vantaggi e gli svantaggi delle strutture federali nonché i possibili miglioramenti organizzativi in materia di collaborazione per la gestione di future crisi nazionali. Nell'ambito dell'elaborazione di questo rapporto, nel 2022 e nel 2023 sono stati organizzati seminari ai quali hanno partecipato i Cantoni. Il rapporto deve essere presentato al Consiglio federale entro fine 2023⁶³⁸.
- *Revisione della LEp e del piano pandemico*: nella revisione attualmente in corso della LEp e del piano pandemico vengono affrontati numerosi aspetti della collaborazione tra Confederazione e Cantoni per la gestione di una pandemia. Le CdG si sono aggiornate reciprocamente sull'avanzamento di questi lavori. In previsione della revisione della LEp, l'UFSP ha effettuato un'analisi sistematica di tutte le raccomandazioni contenute nei rapporti e nelle valutazioni riguardanti la gestione della pandemia. L'Ufficio ha inoltre svolto a inizio 2022 diversi seminari a cui hanno partecipato 150 attori, inclusi rappresentanti cantonali. È previsto che il

⁶³⁵ Rapporto della CaF dell'11 dicembre 2020, n. 2.4, raccomandazione 9.

⁶³⁶ Parere del Consiglio federale del 12 ottobre 2022 sul rapporto finale della CdC, pag. 14.

⁶³⁷ Po. Cottier «Il federalismo di fronte alle crisi. Gli insegnamenti da trarre dalla crisi pandemica» del 16 dicembre 2020 (20.4522).

⁶³⁸ Parere del Consiglio federale del 12 ottobre 2022 sul rapporto finale della CdC, pag. 14.

progetto di revisione della legge sia posto in consultazione tra fine 2023 e inizio 2024 e che il corrispondente messaggio sia trasmesso al Parlamento entro fine 2024. La revisione del piano pandemico è stata invece lanciata nel settembre 2022. Diversi aspetti⁶³⁹ saranno approfonditi nel quadro di seminari con i Cantoni. La progressiva attuazione del nuovo piano è prevista a partire dal 2024 e la sua completa introduzione dovrebbe concludersi contemporaneamente all'entrata in vigore della LEp riveduta.

- *Provvedimenti relativi all'organizzazione di crisi della Confederazione*: sulla base del secondo rapporto di valutazione della CaF del giugno 2022⁶⁴⁰ il Consiglio federale ha incaricato la CaF e il DDPS di elaborare diverse opzioni volte a meglio organizzare la gestione di crisi della Confederazione. In questo contesto si trattava tra l'altro di migliorare la collaborazione con i Cantoni a livello strategico e i flussi d'informazione. Nei lavori d'esecuzione sono stati coinvolti rappresentanti dei Cantoni⁶⁴¹. A fine marzo 2023 il Consiglio federale ha presentato il risultato dei suoi lavori. Ha in particolare deciso che in futuro l'organizzazione di crisi poggerà su tre pilastri: uno stato maggiore centrale permanente incaricato di garantire la continuità e l'uniformità della gestione di crisi federale, uno stato maggiore di crisi politico-strategico (SMCPS) sovradipartimentale incaricato di preparare proposte per il Consiglio federale e uno stato maggiore di crisi operativo (SMCOp) che assicuri il coordinamento tra le unità amministrative (cfr. n. 7.1.1). Ha tra l'altro indicato che l'esame sistematico del coinvolgimento degli attori esterni – in particolare dei Cantoni – costituisce uno standard minimo per la gestione di crisi federale. Il Consiglio federale ha incaricato il DDPS, la CaF e i dipartimenti di disciplinare i dettagli dell'attuazione di questa riforma entro fine 2023 o inizio 2024⁶⁴².

Excursus: Collaborazione con i Cantoni nel quadro della crisi energetica

Tra la fine del 2022 e l'inizio del 2023 le CdG hanno svolto una serie di audizioni con diverse autorità federali e con rappresentanti dei Cantoni riguardo all'organizzazione di crisi istituita dalla Confederazione per fare fronte alla potenziale penuria energetica cui la Svizzera era confrontata⁶⁴³. In questo contesto si sono informate sugli insegnamenti tratti dalla crisi di COVID-19, in particolare per quanto riguarda l'integrazione

⁶³⁹ In particolare la comunicazione tra attori, la preparazione alle pandemie e lo svolgimento di esercitazioni.

⁶⁴⁰ Rapporto della CaF del 22 giugno 2022, raccomandazione 1.

⁶⁴¹ Parere del Consiglio federale del 12 ottobre 2022 sul rapporto finale della CdC, pag. 14.

⁶⁴² Il Consiglio federale migliora l'organizzazione della gestione di crisi, comunicato stampa del Consiglio federale del 20 marzo 2023; Miglioramento dell'organizzazione di crisi dell'Amministrazione federale, rapporto del Consiglio federale del 29 marzo 2023.

⁶⁴³ Audizione del 14 ottobre 2022 (CdG-N) con la capodipartimento del DATEC e con rappresentanti del DATEC, del DEFR e della CaF; audizione del 15 novembre 2022 (CdG-S) con il capo del DEFR e con rappresentanti del DEFR, del DATEC e della CaF; audizione del 23 gennaio 2023 (CdG-N e CdG-S) con rappresentanti dell'Ufficio federale dell'energia (UFE), dell'Ufficio federale dell'approvvigionamento economico del Paese (UF AE) e del DEFR; audizione del 23 gennaio 2023 (CdG-N e CdG-S) con rappresentanti della Commissione federale dell'energia elettrica (ElCom); audizione del 23 gennaio 2023 (CdG-N e CdG-S) con i segretari generali della Conferenza dei direttori cantionali dell'energia (EnDK) e della CdC.

dei Cantoni nell'organizzazione di crisi federale. La gestione della crisi energetica non è oggetto del presente rapporto; le CdG riferiranno a tempo debito in merito ai loro lavori al riguardo. Tuttavia, poiché i due dossier presentano alcuni parallelismi, la CdG-S ha deciso d'includere qui di seguito un breve riassunto delle informazioni raccolte.

Le autorità federali interpellate hanno stilato un bilancio generalmente positivo al riguardo. Hanno indicato che si erano impegnate per integrare i Cantoni precocemente negli organi di crisi sia a livello strategico sia operativo, che un servizio di contatto unico era stato istituito per i Cantoni, che scambi stretti erano stati garantiti a livello di unità amministrative e che il flusso d'informazioni era stato migliorato. Pur accogliendo favorevolmente la buona collaborazione con la Confederazione sul piano operativo e la loro integrazione negli organi di crisi, i rappresentanti cantonali hanno mantenuto diverse critiche già espresse durante la pandemia di COVID-19. Hanno in particolare auspicato la creazione di uno stato maggiore di crisi federale permanente e interdipartimentale, hanno deplorato la mancanza di chiarezza nella ripartizione delle responsabilità in seno all'Amministrazione e hanno ritenuto che il servizio di contatto unico non aveva soddisfatto le loro aspettative.

8 Valutazione della CdG-S e raccomandazioni

Qui di seguito la CdG-S presenta la sua valutazione delle informazioni raccolte dal punto di vista dell'alta vigilanza parlamentare⁶⁴⁴. La Commissione accoglie con favore la grande trasparenza e la disponibilità di tutti gli attori sentiti.

8.1 Considerazioni generali

Nel sistema federale svizzero la collaborazione tra la Confederazione e i Cantoni costituisce un elemento centrale per la gestione di una crisi come quella causata dalla COVID-19. Secondo la Costituzione e la legge, la protezione della salute è un compito comune di Confederazione e Cantoni. È incontestabile che una pandemia di ampia portata che colpisce tutto il Paese necessiti un'azione congiunta e coordinata dei Cantoni⁶⁴⁵ e della Confederazione⁶⁴⁶. Il carattere centrale di questa collaborazione si riflette nella LEp.

Secondo la CdG-S la collaborazione tra la Confederazione e i Cantoni per la gestione della pandemia ha presentato sia aspetti positivi sia negativi. Anche grazie agli sforzi comuni delle autorità federali e cantonali, la Svizzera ha potuto superare questa crisi di ampia portata in maniera soddisfacente limitando il più possibile l'impatto sulla sanità pubblica. La Commissione si compiace del ruolo determinante svolto dalle competenti autorità cantonali e federali nella gestione della pandemia e delle loro attività di coordinamento durante la crisi.

Nell'ambito della sua analisi la CdG-S ha tuttavia anche riscontrato varie lacune nel coordinamento tra i diversi livelli dello Stato che mettono in evidenza la necessità di un miglioramento o di un chiarimento. Ritiene importante trarre insegnamenti dalla pandemia di COVID-19 in materia di collaborazione tra Confederazione e Cantoni nella gestione di crisi. Questi aspetti sono illustrati in dettaglio qui di seguito (cfr. n. 8.2–8.5).

Le informazioni raccolte dalla CdG-S nel caso della pandemia di COVID-19 mostrano che il sistema federale della Svizzera presenta un certo numero di *punti di forza* dinanzi a una crisi di ampia portata, ma pone anche molte *sfide*. Da un lato, questo sistema garantisce una gestione di crisi vicina alle realtà locali poiché permette di adeguarla alla situazione talvolta differente delle varie regioni della Svizzera e tiene

⁶⁴⁴ Come indicato al numero 2, la Commissione incentra il suo esame sulle attività delle principali autorità federali competenti per la gestione sanitaria della pandemia. Non spetta alla CdG-S valutare la gestione delle autorità cantonali; tuttavia formula, qui di seguito, alcune considerazioni puntuali al riguardo. La CdG-S si focalizza inoltre sugli aspetti sanitari della gestione della pandemia senza addentrarsi nel merito della gestione della crisi in altri settori tematici né degli aspetti finanziari. Non si esprime nemmeno sull'adeguatezza delle diverse misure di lotta contro la pandemia o sulle modalità delle decisioni prese dal Consiglio federale.

⁶⁴⁵ I Cantoni dispongono di un'ampia conoscenza specializzata e di estese competenze nel settore sanitario, in particolare per quanto concerne il settore ospedaliero, le cure mediche di base e la formazione.

⁶⁴⁶ La Confederazione dispone in particolare di competenze in materia di protezione della salute, ma anche in maniera più generale nella gestione di crisi, nella protezione della popolazione, nella comunicazione e nelle relazioni internazionali.

conto delle specificità istituzionali, economiche e culturali dei Cantoni. Dall'altro, il federalismo può entrare in conflitto con la necessità di una gestione di crisi omogenea su tutto il territorio, dato che misure differenziate in base ai Cantoni pongono problemi in termini di coerenza della regolamentazione, di comunicazione al pubblico e di accettazione da parte della popolazione. Anche l'inclusione dei Cantoni rappresenta una sfida sul piano organizzativo, soprattutto per quanto concerne la rapidità di reazione e il loro coinvolgimento negli organi di crisi nazionali. Le posizioni eterogenee – e talvolta divergenti – dei Cantoni possono inoltre mettere le autorità federali in una posizione delicata al momento di prendere decisioni. Per superare queste sfide, la CdG-S ritiene indispensabile una buona collaborazione non solo verticale (tra i livelli dello Stato) ma anche orizzontale (tra i Cantoni). La Commissione approva la volontà espressa dal Consiglio federale nel suo rapporto in adempimento del postulato Cottier 20.4522 di approfondire le questioni di carattere generale relative al ruolo del federalismo in periodo di crisi (cfr. n. 7.4).

Nel settore specifico della lotta contro le malattie trasmissibili il bilancio della pandemia di COVID-19 offre l'opportunità di esaminare se la ripartizione delle competenze tra la Confederazione e i Cantoni è adeguata o se deve essere modificata. In generale la CdG-S ritiene che la ripartizione delle competenze prevista dalla LEp si sia dimostrata efficace, ma che tuttavia debba essere chiarita e precisata in vari punti. Si tratta di assicurare che i ruoli e le competenze reciproche siano regolati e compresi il più chiaramente possibile affinché in caso di crisi sanitaria sia possibile beneficiare dei punti di forza di ciascuna parte. Le riflessioni in merito sono presentate qui appresso (cfr. in particolare n. 8.3).

La Commissione constata inoltre che la pandemia di COVID-19 ha sollevato la problematica fondamentale del ruolo delle conferenze intercantonali, che fungono da tramite tra i governi cantonali e la Confederazione, nella gestione di crisi. Per la Commissione è indispensabile che i Cantoni – d'intesa con la Confederazione – conducano una riflessione di fondo su questa questione (cfr. n. 8.5.3).

Infine, la CdG-S valuta in maniera positiva il fatto che le autorità interessate abbiano proceduto rapidamente – e già durante la crisi – a una valutazione critica della collaborazione tra la Confederazione e i Cantoni. Accoglie con favore le analisi condotte o demandate dalla CaF, dal DFI e dalla CdC, le proposte concrete formulate su questa base e la volontà espressa da tutti gli attori di trarre insegnamenti dalla pandemia. A suo parere è comprensibile che le autorità federali e cantonali presentino talune divergenze quanto all'analisi della crisi e ai miglioramenti necessari. Si aspetta dagli attori interessati che continuino a intrattenere un dialogo aperto e costruttivo su questa questione e lavorino insieme all'elaborazione e all'attuazione di miglioramenti che ottengano il più ampio consenso possibile.

8.2 Strutture di collaborazione tra Confederazione e Cantoni

L'esistenza di strutture che permettano una collaborazione appropriata tra Confederazione e Cantoni è centrale per l'efficacia della gestione di crisi. La CdG-S traccia un bilancio modesto della pandemia su questo punto: pur compiacendosi degli sforzi profusi dalle autorità federali per coinvolgere i Cantoni e del fatto che si siano tenuti contatti diretti a livello specialistico nel corso della pandemia, ha però anche riscontrato diverse lacune che, a suo parere, necessitano di essere colmate (cfr. n. 8.2.1–8.2.5).

Per quanto concerne le constatazioni positive sulle strutture di collaborazione, la CdG-S sottolinea i seguenti aspetti:

- *contatti diretti e regolari a livello specialistico*: la Commissione approva il fatto che durante tutta la pandemia si siano tenuti, nell'insieme, contatti diretti sul piano specialistico tra il DFI e l'UFSP da un lato, e le autorità sanitarie cantonali dall'altro. Questi contatti hanno talvolta assunto la forma di riunioni istituzionalizzate, talvolta di incontri ad hoc, e hanno riguardato un gran numero di tematiche. La Commissione considera pertanto che i principi dell'articolo 50 LOGA siano stati rispettati;
- *buona collaborazione tra il DFI e la CDS*: la Commissione traccia un bilancio complessivamente positivo su questo punto. Constata che gli scambi tra questi due attori, regolari e basati sulla reciproca fiducia, abbiano avuto un'importanza centrale per la corretta gestione della pandemia. Plaude l'importante ruolo svolto dalla CDS nel coordinamento di misure cantonali di lotta contro la pandemia e, durante diversi mesi, nelle consultazioni sulle stesse. Il fatto che questo partenariato abbia potuto basarsi su una collaborazione già solida prima della pandemia è stato un grande vantaggio. La Commissione si compiace degli sforzi profusi dal DFI e dalla CDS a partire dell'estate 2020 per istituzionalizzare e rafforzare i loro scambi, in particolare basandosi su un documento strategico comune⁶⁴⁷, anche se quest'ultimo è stato elaborato relativamente tardi; ritiene che debbano essere tratti insegnamenti a questo proposito (cfr. n. 8.2.4);
- *buona collaborazione tra l'UFSP, i medici e i farmacisti cantonali*: nell'insieme la CdG-S giudica positivamente la collaborazione assicurata dall'ufficio con i medici cantonali. Approva in particolare l'attuazione precoce di una teleconferenza regolare e il coinvolgimento degli esperti cantonali in diversi gruppi di lavoro. Constata inoltre con soddisfazione che sono stati tratti insegnamenti dalle carenze individuate durante la prima ondata. Si compiace anche degli sforzi profusi dall'UFSP per intensificare la collaborazione con i farmacisti cantonali a partire dall'estate 2020.

Qui di seguito la CdG-S tratta più in dettaglio i punti che, a suo parere, presentano un potenziale di chiarimento o di miglioramento.

⁶⁴⁷ CDS e DFI: Lotta alla COVID-19: basi strategiche della CDS e del DFI–UFSP in materia di politica sanitaria. Principi – misure – collaborazione, documento comune del 22 ottobre 2020 (disponibile soltanto in ted. e franc.)

8.2.1 **Coinvolgimento dei Cantoni negli stati maggiori federali**

La CdG-S giunge alla conclusione che la partecipazione dei Cantoni nelle strutture dell'organizzazione di crisi della Confederazione era soltanto parzialmente adeguata. In particolare traccia un bilancio modesto del loro coinvolgimento negli stati maggiori di crisi trasversali della Confederazione (SMCC e SMFP⁶⁴⁸). Constata che i Cantoni erano sì coinvolti in questi due organi e vi partecipavano regolarmente, ma questi stati maggiori non hanno assunto il ruolo di condotta previsto della legislazione: non si sono infatti avvalsi della loro competenza di sottoporre proposte al Consiglio federale. Gran parte della gestione della pandemia è avvenuta nei dipartimenti e negli uffici federali⁶⁴⁹, limitando le possibilità di partecipazione dei Cantoni⁶⁵⁰. La Commissione riconosce che lo SMCC e lo SMFP hanno fornito un contributo importante ai fini dello scambio di informazioni – soprattutto durante la prima ondata – e si compiace del loro ruolo in alcuni dossier cruciali quali la gestione del materiale medico. Osserva tuttavia che questi organi si sono focalizzati perlopiù sul coordinamento tra le autorità federali e che il legame con i Cantoni ha avuto soltanto un ruolo marginale. In definitiva, queste strutture hanno permesso in misura limitata alla Confederazione di beneficiare della competenza dei Cantoni; d'altro canto, le informazioni scambiate hanno chiaramente fornito ai Cantoni solo un valore aggiunto ridotto.

Più in generale la CdG-S ritiene che le circostanze dell'attuazione dell'organizzazione di crisi della Confederazione hanno avuto un impatto negativo sul coinvolgimento dei Cantoni. Nel rapporto del 2022 sull'organizzazione di crisi della Confederazione⁶⁵¹ le CdG hanno osservato che le autorità federali erano state colte di sorpresa dall'insorgenza della pandemia e che l'organizzazione di crisi era stata costituita in gran parte ad hoc. Il carattere globale e trasversale della crisi è stato sottovalutato. Secondo la Commissione, il Consiglio federale avrebbe dovuto affrontare la questione del coinvolgimento dei Cantoni in maniera proattiva all'inizio della crisi, cosa che non è stata fatta.

La Commissione approva gli sforzi profusi dalla Confederazione per migliorare il coinvolgimento dei Cantoni a partire dall'agosto 2020, con la creazione di un comitato direttivo COVID-19 di cui facevano parte alcuni rappresentanti cantonali. Giudica inoltre positivamente la volontà del Consiglio federale di integrare meglio in futuro i Cantoni nell'organizzazione di crisi della Confederazione (rapporto di marzo 2023⁶⁵²,

⁶⁴⁸ Da notare che lo SMFP assume il ruolo di «organo d'intervento» per gli eventi che presentano un rischio particolare per la sanità pubblica ai sensi dell'articolo 55 LEp (cfr. n. 4).

⁶⁴⁹ In particolare nella Task force COVID-19 dell'UFSP.

⁶⁵⁰ Cfr. in merito Organizzazione di crisi della Confederazione per la gestione della pandemia di COVID-19 (da gennaio a giugno 2020). Rapporto delle Commissioni della gestione delle Camere federali del 17 maggio 2022 (FF 2022 1801).

⁶⁵¹ Organizzazione di crisi della Confederazione per la gestione della pandemia di COVID-19 (da gennaio a giugno 2020). Rapporto delle Commissioni della gestione delle Camere federali del 17 maggio 2022 (FF 2022 1801).

⁶⁵² Miglioramento dell'organizzazione di crisi dell'Amministrazione federale. Rapporto del Consiglio federale del 29 marzo 2023.

cfr. n. 7.4). Prende atto che i Cantoni dovranno d'ora in poi essere sistematicamente coinvolti negli stati maggiori federali, sia a livello politico-strategico sia operativo. Accoglie con favore in particolare la volontà del Consiglio federale di rendere l'esame sistematico del coinvolgimento dei Cantoni un «requisito minimo» per la gestione di crisi dell'Amministrazione federale⁶⁵³. Ritiene importante che questi principi generali siano rapidamente concretizzati⁶⁵⁴ e si aspetta in particolare dal Consiglio federale che chiarisca, d'intesa con i Cantoni, le modalità del loro coinvolgimento negli stati maggiori federali (composizione delle delegazioni cantonali, compiti e diritti dei rappresentanti cantonali, trasmissione delle informazioni e documenti, possibilità di partecipazione via video ecc.) e che stabilisca le corrispondenti regole a livello di ordinanza e/o di direttiva. La CdG-S giudica particolarmente importante che il coinvolgimento dei Cantoni in questi organi, al di là della semplice rappresentanza, apporti un reale valore aggiunto sia per la Confederazione sia per le autorità cantonali. Sottolinea inoltre che questa nuova organizzazione sarà efficace soltanto se saranno apportati miglioramenti anche al modo in cui i dipartimenti e il Consiglio federale includono i Cantoni nella preparazione e nelle decisioni in periodo di crisi (cfr. più sotto).

Infine, la CdG-S nota una necessità di chiarimento in merito al coinvolgimento dei Cantoni negli «stati maggiori di crisi specializzati» istituiti dagli uffici (come la Task force COVID-19 dell'UFSP). Pur accogliendo con favore il fatto che i Cantoni siano stati coinvolti in vari gruppi di lavoro dell'UFSP, la Commissione constata che questo coinvolgimento è stato eseguito ad hoc, senza un vero e proprio orientamento. Invita quindi il Consiglio federale a stabilire i principi guida per la partecipazione dei Cantoni a tali organi. Questo compito potrebbe tenersi nell'ambito dell'attuazione delle mozioni 22.3506 e 22.3507 presentate dalle CdG⁶⁵⁵.

Raccomandazione 1: chiarire il coinvolgimento dei Cantoni nell'organizzazione di crisi federale

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

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

⁶⁵³ Miglioramento dell'organizzazione di crisi dell'Amministrazione federale. Rapporto del Consiglio federale del 29 marzo 2023, n. 6.3.

⁶⁵⁴ Nel giugno 2023 le CdG hanno peraltro trasmesso al Consiglio federale diverse osservazioni e richieste in merito all'attuazione della nuova organizzazione di crisi della Confederazione. Cfr. Organizzazione di crisi della Confederazione: le CdG ritengono che le misure di riorganizzazione proposte dal Consiglio federale vadano precisate, comunicato stampa delle CdG del 13 giugno 2023.

⁶⁵⁵ Mo. della CdG-N 22.3506 e Mo. della CdG-S 22.3507 Basi legali per uno «stato maggiore di crisi specializzato», del 17 maggio 2022.

8.2.2 Identificazione degli attori e servizi di contatto

La CdG-S condivide le constatazioni della CaF e della CdC in merito alla mancanza di servizi di contatto chiari tra la Confederazione e i Cantoni durante la pandemia di COVID-19 (cfr. n. 7.1.1). Secondo la Commissione questa situazione era dovuta principalmente al carattere globale e trasversale della crisi, a causa del quale sono stati sollecitati molti servizi dell'Amministrazione, ponendo così grandi sfide in termini di flusso di informazioni e di coordinamento all'interno dell'Amministrazione. Altri fattori, come la costituzione ad hoc dell'organizzazione di crisi federale (cfr. n. precedente) o il fatto che gli attori federali e cantonali non intrattenessero necessariamente contatti regolari in tutti i settori prima della crisi, hanno parimenti concorso a queste difficoltà. La Commissione constata che critiche simili sono state espresse dai Cantoni nell'ambito della gestione della crisi energetica (cfr. n. 7.4).

La CdG-S ritiene fondamentale che i Cantoni sappiano a quali interlocutori federali possono rivolgersi in caso di crisi, in particolare per chiarire le questioni relative all'esecuzione o presentare le loro proposte. Viceversa, le autorità federali devono poter identificare rapidamente i loro interlocutori cantonali. Peraltro, tutti gli attori dovrebbero essere correttamente informati sulle competenze e responsabilità dei loro interlocutori. La CdG-S si rammarica ad esempio che i medici e i farmacisti cantonali siano stati talvolta interpellati per questioni che esulavano dalla loro competenza o, al contrario, che non siano stati consultati su certi temi giudicati pertinenti.

La Commissione giudica comprensibile che nel caso della crisi di COVID-19 le autorità federali abbiano rinunciato a stabilire un servizio di contatto unico («single point of contact», SPOC). Condivide il parere del Consiglio federale sul fatto che in caso di una crisi di tale complessità sia più appropriato definire persone di riferimento della Confederazione e dei Cantoni per ogni settore tematico. A suo avviso una tale strategia può tuttavia funzionare soltanto a due condizioni: in primo luogo, da entrambe le parti deve essere allestito e comunicato in maniera chiara l'elenco delle persone di riferimento e, in secondo luogo, occorre garantire un buon coordinamento tra le persone di riferimento per assicurare un trattamento adeguato delle domande e delle informazioni.

La CdG-S invita il Consiglio federale a esaminare la possibilità di trovare una soluzione digitale per garantire l'informazione relativa ai contatti pertinenti in periodo di crisi. Parte dal presupposto che questi aspetti saranno chiariti dal Consiglio federale nell'ambito dei suoi lavori sul futuro miglioramento dell'organizzazione di crisi⁶⁵⁶.

Per la CdG-S l'istituzione di una rete di persone di riferimento non esclude la possibilità che la Confederazione e i Cantoni stabiliscano, in aggiunta, un SPOC. Un simile

⁶⁵⁶ Nell'ambito dei suoi lavori la CdG-S ha esaminato l'opportunità di stabilire un registro globale degli attori sanitari che permetta di semplificare l'identificazione degli interlocutori pertinenti in caso di crisi (cfr. n. 7.1.1). In seguito alle delucidazioni del DFI, la Commissione rinuncia ad approfondire l'argomento in questa sede, poiché ritiene che le banche dati e i registri già disponibili in questo settore dovrebbero permettere di identificare gli interlocutori pertinenti. Peraltro, queste banche dati sono attualmente sottoposte a valutazione.

strumento permetterebbe agli attori di presentare le domande di portata generale o quelle concernenti più settori tematici. Una simile misura è stata adottata segnatamente nell'ambito della crisi energetica. La Commissione approva la volontà del Consiglio federale di stabilire un SPOC che possa essere impiegato indipendentemente dal tipo di crisi⁶⁵⁷.

Raccomandazione 2: garantire l'identificazione e la comunicazione dei contatti pertinenti e delle persone di riferimento in caso di crisi

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

8.2.3 Partecipazione dei Cantoni alla condotta strategica e scambi a livello politico

Secondo la CdG-S la collaborazione tra la Confederazione e i Cantoni per la gestione di crisi non può limitarsi soltanto agli aspetti operativi, ma è importante che, data la loro funzione centrale nell'applicazione del diritto federale, i Cantoni siano parimenti coinvolti nella condotta strategica e possano contribuirvi con la loro competenza e le loro proposte. È altresì fondamentale che in periodo di crisi si tengano scambi politici regolari tra il Consiglio federale o alcuni dei suoi membri e i governi cantonali. Una simile collaborazione presuppone tuttavia che la ripartizione delle competenze in materia di condotta e di quelle decisionali sia disciplinata in modo chiaro e che sia rispettata da tutte le parti (per quanto concerne il settore della lotta contro le epidemie, cfr. n. 8.3).

La CdG-S constata che il Consiglio federale e i suoi membri si sono adoperati per tenere contatti regolari con i Cantoni a livello politico durante la pandemia di COVID-19 (cfr. n. 6.1 e 7.1.2). A partire dall'agosto 2020 i Cantoni erano rappresentati nel comitato direttivo COVID-19 della Confederazione. La Commissione osserva altresì che i Cantoni hanno partecipato in maniera indiretta alla definizione della strategia di gestione di crisi, da un lato attraverso i contatti che si sono tenuti tra le conferenze cantonali (segnatamente la CDS) e i dipartimenti federali⁶⁵⁸, e dall'altro attraverso le consultazioni sulle misure proposte e i grandi orientamenti strategici della Confederazione⁶⁵⁹ (per quanto concerne la necessità di migliorare il processo di consultazione, cfr. n. 8.4.1).

Tuttavia, la Commissione rileva che gli scambi strategici e politici tra la Confederazione e i governi cantonali non hanno seguito un orientamento chiaro e sono stati organizzati perlopiù ad hoc all'interno dei diversi dipartimenti, cosa che ha rafforzato

⁶⁵⁷ Questo SPOC sarà integrato nello «Stato maggiore centrale permanente» della Confederazione, di nuova istituzione. Cfr. Miglioramento dell'organizzazione di crisi dell'Amministrazione federale. Rapporto del Consiglio federale del 29 marzo 2023, n. 6.2.1.

⁶⁵⁸ A tal proposito va menzionato il documento strategico di base concluso tra il DFI e la CDS nell'ottobre 2020 (cfr. n. 6.2.2).

⁶⁵⁹ Ad es. consultazione sul modello a «tre fasi» nel maggio 2021.

un approccio settoriale della gestione di crisi. Inoltre, l'assenza di strutture chiaramente definite per lo scambio di informazioni ha portato, in alcuni periodi della pandemia, a situazioni che, a suo avviso, erano inappropriate: ad esempio, è successo che il capo del DFI conducesse in un solo giorno più di 10 colloqui telefonici con lo stesso presidente di un governo cantonale. Per la CdG-S una simile situazione non è opportuna in periodo di crisi. A suo parere, il Consiglio federale dovrebbe istituzionalizzare maggiormente gli scambi con i Cantoni in caso di crisi (cfr. qui appresso).

La Commissione accoglie con favore la volontà del Consiglio federale di migliorare la collaborazione strategica con i Cantoni in periodi di crisi. Ha preso atto delle sue proposte volte a coinvolgere i Cantoni in un nuovo «Stato maggiore di crisi politico-strategico» all'interno dell'organizzazione di crisi federale e di istituire uno «Stato maggiore centrale permanente» incaricato di assicurare prestazioni centralizzate in materia di gestione di crisi, soprattutto per quanto concerne la partecipazione dei Cantoni (cfr. n. 7.1.2 e 7.4)⁶⁶⁰. Questi organi rispondono in parte alla richiesta della CdC di creare uno stato maggiore permanente e transdipartimentale istituito in collaborazione con i rappresentanti cantonali. Questa struttura dovrebbe in particolare garantire che tutte le dimensioni tematiche siano considerate nella gestione di crisi. Le modalità concrete dovranno tuttavia essere chiarite al momento dell'attuazione (cfr. a tal proposito la raccomandazione 1). La Commissione parte del presupposto che in questo contesto il Consiglio federale chiarirà come i Cantoni saranno concretamente coinvolti nella condotta strategica delle crisi.

La CdG-S condivide il parere del Consiglio federale secondo cui non sarebbe adeguato istituire un organo paritetico della Confederazione e dei Cantoni incaricato dello scambio strategico sulla gestione nazionale delle crisi (cfr. n. 7.1.2). Anch'essa giudica che un simile organo solleverebbe non solo questioni fondamentali in merito al federalismo, alla ripartizione delle competenze e alla responsabilità delle decisioni prese, ma anche molte questioni pratiche quanto al suo funzionamento e alla sua composizione. La Commissione si chiede in particolare in quale misura i rappresentanti cantonali sarebbero abilitati a far valere in tale organo la posizione di tutti i Cantoni. Dal suo punto di vista la creazione di un simile organo potrebbe essere presa in considerazione soltanto se i Cantoni fossero in grado di istituire in via preliminare un organo di condotta strategica intercantonale che disponga di una legittimità democratica e di competenze decisionali, idoneo a uno scambio «alla stessa altezza» con il Consiglio federale.

Per quanto concerne gli scambi strategici tra la Confederazione e i Cantoni per la gestione delle pandemie, in particolare durante una situazione particolare, la Commissione rimanda al numero 8.3.4.

Infine, la CdG-S ritiene che il Consiglio federale debba esaminare l'opportunità di introdurre incontri istituzionali regolari tra il collegio governativo e i Cantoni durante i periodi di crisi, sotto forma di una piattaforma di scambio politico in cui trattare le questioni di carattere generico. La Commissione si chiede segnatamente se il Dialogo

⁶⁶⁰ Miglioramento dell'organizzazione di crisi dell'Amministrazione federale. Rapporto del Consiglio federale del 29 marzo 2023, n. 6.2.

federalista⁶⁶¹ non costituirebbe una base adeguata per tali incontri. Invita pertanto il Consiglio federale a riflettere sul ruolo e sul funzionamento del Dialogo federalista in periodo di crisi.

Raccomandazione 3: introdurre incontri istituzionali regolari tra Confederazione e Cantoni in periodo di crisi

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

8.2.4 Collaborazione tra i dipartimenti e le conferenze intercantionali

La CdG-S accoglie con favore il fatto che il DFI e la CDS abbiano adottato nell'ottobre 2020 un documento strategico comune che fissa i principi della loro collaborazione in periodo di pandemia (cfr. n. 6.2.2)⁶⁶². Considera che questo documento abbia costituito una base importante per la gestione di crisi nei mesi seguenti, sebbene sia stato rispettato soltanto in parte dai Cantoni e che la procedura di consultazione ivi disciplinata sia stata successivamente messa in discussione dalla CdC. La Commissione deplora tuttavia che si sia dovuto attendere ottobre 2020 – ossia dopo lo scoppio della seconda ondata – affinché questo documento venisse formalmente adottato. A suo parere un simile documento avrebbe dovuto esistere prima dell'inizio della pandemia.

La Commissione giudica che la collaborazione strategica tra il DFI e la CDS debba essere chiarita in maniera proattiva in vista di un'eventuale futura pandemia. Una volta che la nuova organizzazione di crisi sarà stata concretizzata e che le versioni riviste della LEp e del Piano per pandemia saranno entrate in vigore, la CdG-S invita il Consiglio federale a garantire che il DFI stabilisca con la CDS una convenzione in cui sono disciplinati i dettagli della loro collaborazione in periodo di pandemia, sulla base del documento strategico del 2020.

⁶⁶¹ Creato nel 1997, il Dialogo federalista è un forum che funge da cornice per incontri politici regolari – di norma due volte all'anno – tra una delegazione del Consiglio federale e una delegazione della CdC. Questi incontri intergovernativi sono occasioni di scambio di informazioni e di punti di vista su temi importanti inerenti alle relazioni tra Confederazione e Cantoni. La composizione delle delegazioni (da 3 a 5 membri ciascuna) varia a seconda dei temi. In genere sono dirette dal presidente della Confederazione e dal presidente della CdC. Fonte: Ufficio federale di giustizia (UFG), Dialogo federalista: www.bj.admin.ch > Stato & Cittadino > Federalismo (stato al 10 maggio 2023).

⁶⁶² CDS e DFI: Lotta alla COVID-19: basi strategiche della CDS e del DFI-UFSP in materia di politica sanitaria. Principi – misure – collaborazione, documento comune del 22 ottobre 2020 (disponibile soltanto in ted. e franc.).

La Commissione invita inoltre il Consiglio federale a esaminare in quali altri ambiti i dipartimenti federali dovrebbero concludere convenzioni simili con le conferenze cantonali omologhe riguardanti la loro collaborazione in periodo di crisi. Tali convenzioni dovranno in particolare essere concluse nei settori potenzialmente soggetti a crisi di ampia portata, in linea con la gestione dei rischi del Consiglio federale; sarebbero ad esempio utili per disciplinare il coordinamento tra il DATEC e la Conferenza dei direttori cantonali dell'energia (EnDK), tra il DDPS e la Conferenza governativa per gli affari militari, la protezione civile e i pompieri (CG MPP) oppure tra il DFGP e la Conferenza delle direttrici e dei direttori cantonali di giustizia e polizia (CDDGP).

Queste riflessioni devono riallacciarsi alla questione più generale del ruolo delle conferenze intercantionali in periodo di crisi (cfr. n. 8.5.3).

Raccomandazione 4: disciplinare la collaborazione tra i dipartimenti e le conferenze intercantionali in caso di crisi

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

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

8.2.5 Ruolo dell'organo di coordinamento previsto dalla legge sulle epidemie

La CdG-S traccia un bilancio modesto quanto al ruolo di questo organo durante la pandemia di COVID-19. Constata che questo organo non ha adempiuto pienamente i compiti previsti dalla LEp e dall'OE: in particolare non ha svolto alcun ruolo nel coordinamento delle attività di informazione e di comunicazione o nel sostegno degli organi competenti della Confederazione e dei Cantoni (segnatamente allo SMFP).

Secondo la Commissione questa situazione è dovuta in particolare al fatto che i compiti e le competenze di questo organo in periodo di pandemia non erano definiti in maniera chiara o sono stati mal interpretati e che sono stati, per finire, assunti da altre strutture. Come la CDS, la CdG-S ritiene che questo organo, nella sua forma attuale, non costituisca una piattaforma adeguata per il coordinamento tra la Confederazione e i Cantoni in caso di crisi. Invita il Consiglio federale a esaminare in maniera critica, durante la revisione della LEp, quali debbano essere in futuro il ruolo e i compiti di questo organo in periodo di pandemia. La Commissione si chiede soprattutto se l'OrC LEp debba assumere una funzione più importante per la condotta strategica nei periodi caratterizzati da una situazione particolare (cfr. n. 8.3.4).

Raccomandazione 5: chiarire il ruolo e i compiti dell'OrC LEp

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

8.3 Ripartizione delle competenze tra la Confederazione e i Cantoni in caso di pandemia

8.3.1 Valutazione generale

In generale, la CdG-S ritiene che il modello a tre livelli previsto dalla LEp abbia dimostrato tutta la sua validità e considera opportuno che la responsabilità dell'attuazione spetti sempre ai Cantoni (art. 75 LEp), giacché questi ultimi dispongono delle competenze e delle risorse necessarie per garantire un'applicazione adeguata delle misure di lotta contro la pandemia. Questo approccio è inoltre conforme al principio sancito dall'articolo 46 capoverso 1 Cost. secondo cui i Cantoni attuano il diritto federale. Nel complesso la Commissione valuta positivamente la ripartizione dei compiti durante una situazione straordinaria. Tuttavia, esprime qualche riserva per quanto concerne la ripartizione delle competenze e il coordinamento in una situazione particolare e in una situazione normale. Ritiene necessario chiarire la questione partendo dagli insegnamenti tratti dalla pandemia. Qui di seguito presenta la valutazione globale per ciascuna delle tre fasi.

8.3.2 Passaggio da una situazione all'altra

In generale la CdG-S ritiene che gli scambi con i Cantoni nel momento del passaggio alle varie situazioni previste dalla LEp dovrebbero essere regolati in modo più preciso.

Passaggio alla situazione straordinaria: il passaggio dalla situazione particolare alla situazione straordinaria comporta un trasferimento fondamentale di competenze dai Cantoni alla Confederazione. Nel caso della pandemia di COVID-19 il Consiglio federale ha informato in anticipo i Cantoni della sua decisione e i Cantoni hanno espresso il loro sostegno. Sembra però che tale scambio sia avvenuto in modo informale (cfr. n. 6.2.1). Un processo formale rafforzerebbe la trasparenza di questa tappa e le fornirebbe una base migliore, anche se potrebbe ostacolare un intervento rapido da parte delle autorità.

Passaggio alla situazione particolare: la Commissione constata che questo passaggio è stato tematizzato in tre occasioni durante la pandemia di COVID-19 (febbraio

2020⁶⁶³, giugno 2020⁶⁶⁴ ed estate 2022⁶⁶⁵) e che ogni volta lo scambio con i Cantoni ha svolto un ruolo essenziale.

Raccomandazione 6: precisare il processo di coinvolgimento dei Cantoni nel momento del passaggio da una situazione all'altra

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

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

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

8.3.3 Situazione straordinaria

La CdG-S osserva che la ripartizione dei compiti durante la situazione straordinaria è stata adeguata. Constata che il Consiglio federale ha assunto con determinazione la propria responsabilità di condotta da metà marzo 2020 a metà giugno 2020 e che fondamentalmente tale responsabilità non è stata messa in discussione dai Cantoni. Secondo la Commissione, tale approccio ha permesso di garantire l'uniformità delle misure di lotta contro la pandemia a livello nazionale e il consenso da parte della popolazione, in un contesto generale contraddistinto da un numero elevato di casi e una grande incertezza in merito all'evoluzione della situazione. La CdG-S osserva che il potenziale di miglioramento relativamente a questo periodo risiede essenzialmente nel coinvolgimento dei Cantoni nell'organizzazione di crisi (cfr. n. 8.2) e nelle procedure di consultazione e d'informazione (cfr. n. 8.4). Osserva altresì che i Cantoni sono stati coinvolti a più riprese nelle riflessioni sugli allentamenti a partire dall'aprile 2020.

La Commissione apprezza inoltre gli sforzi profusi dal Consiglio federale per sostenere il Cantone Ticino, colpito duramente all'inizio della pandemia (cfr. n. 7.3.4). Constata, tuttavia, che il contesto particolare di inizio della crisi – incertezze sull'evoluzione sanitaria, organizzazione di crisi a livello federale istituita ad hoc, difficoltà nella trasmissione delle informazioni – ha ostacolato tale sostegno e ha causato incomprensioni. La Commissione traccia infine un bilancio complessivamente positivo della «clausola d'eccezione» adottata dal Consiglio federale a fine marzo 2020 (art.

⁶⁶³ Nel febbraio 2020 il Consiglio federale ha decretato la situazione particolare, dopo aver svolto alla vigilia della sua decisione una consultazione informale dei Cantoni. Questo passaggio è stato preparato e attuato in tempi molto brevi (cfr. n. 6.2.1);

⁶⁶⁴ Nel giugno 2020 il Consiglio federale ha deciso di porre fine alla situazione straordinaria e di tornare alla situazione particolare su richiesta dei Cantoni. Tale passaggio non è stato sufficientemente anticipato e organizzato (cfr. n. 8.3.4).

⁶⁶⁵ Nell'estate 2022 è emersa una divergenza tra la Confederazione e i Cantoni per quanto atteneva alla necessità di decretare nuovamente la situazione particolare, nel caso in cui fosse necessario adottare provvedimenti di portata nazionale (cfr. n. 8.3.4).

7e dell'ordinanza 2 COVID-19). La CdG-S ritiene che tale clausola abbia permesso di ottenere il chiarimento necessario riguardo alla relazione tra il diritto federale e il diritto cantonale in un periodo di situazione straordinaria. La Commissione invita il Consiglio federale a esaminare la necessità, basandosi sull'esempio menzionato, di precisare l'articolo 7 LEp, da un lato allo scopo di introdurre nella legge una delimitazione giuridica generale della competenza federale e della competenza cantonale in caso di situazione straordinaria, e dall'altro allo scopo di istituzionalizzare l'opzione di una «clausola d'eccezione cantonale».

Raccomandazione 7: delimitare le competenze federali e cantonali durante una situazione straordinaria e istituzionalizzare la «clausola d'eccezione»

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

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

8.3.4 Situazione particolare

La CdG-S giunge alla conclusione che il coordinamento tra la Confederazione e i Cantoni durante la situazione particolare (cfr. n. 6.2 e 7.2.2) era adeguato soltanto in parte. L'assenza di una comprensione condivisa della suddivisione dei ruoli e delle competenze ha avuto un impatto negativo sulla gestione della pandemia, in particolare nell'autunno 2020: la Svizzera è intervenuta tardivamente nella seconda ondata della pandemia. La Commissione ritiene che la Confederazione e i Cantoni siano entrambe responsabili di questo intervento tardivo e che sia indispensabile apportare miglioramenti sulla base di questa esperienza. Constata inoltre con disappunto che le autorità federali e cantonali sono giunte sinora soltanto in parte a conclusioni condivise in merito al periodo in questione e che non concordano sugli insegnamenti da trarre da quest'esperienza.

Periodo da giugno a ottobre 2020

La CdG-S ritiene che i problemi di coordinamento sopraggiunti nell'autunno 2020 sono dovuti in particolare a una capacità di anticipazione insufficiente. La Commissione constata che l'estate 2020 è stata contraddistinta dal frequente cambiamento nella ripartizione delle competenze, che ha causato un vuoto temporaneo nella gestione della crisi. A suo avviso, diversi elementi spiegano tale situazione:

- *il passaggio dalla situazione straordinaria alla situazione particolare non è stato sufficientemente preparato.* La Commissione condivide a tale proposito la valutazione della CaF e della CdC. In particolare, osserva che appena il 19 giugno 2020, al momento di decidere il ritorno alla situazione particolare, il Consiglio federale

ha avviato in via formale i lavori in preparazione della seconda ondata. Tuttavia, le informazioni a disposizione della CdG-S dimostrano anche che le autorità federali hanno affrontato la problematica del contenimento e della ripartizione delle competenze in una situazione particolare in modo regolare sin dall'aprile e dal maggio 2020⁶⁶⁶. La CdG-S conclude che il tema è stato identificato correttamente dalle autorità federali, pur essendo stata sottovalutata la complessità della ripartizione dei compiti e dei rischi ad essa correlati. La Commissione deplora che non sia stato elaborato, in collaborazione con i Cantoni, un piano più dettagliato sulla ripartizione delle competenze e sull'adozione delle misure di lotta contro la pandemia prima della fine della situazione straordinaria;

- *il contesto generale dell'estate 2020 non ha favorito un chiarimento delle questioni relative alle competenze.* Alla fine della prima ondata si è ridotta la pressione sui servizi federali e cantonali, i quali, per molti mesi, erano stati fortemente sollecitati. All'epoca la tendenza generale era quella di un ampio allentamento delle misure sanitarie. Inoltre, molti attori avevano sottovalutato i rischi associati a una seconda ondata su larga scala;
- *il Consiglio federale non ha svolto un ruolo attivo di condotta dopo il ritorno alla situazione particolare.* Fatta eccezione per l'obbligo di indossare la mascherina sui mezzi pubblici e i provvedimenti nel traffico internazionale viaggiatori (inizio luglio), il Consiglio federale non ha svolto un ruolo attivo nella gestione della pandemia durante l'estate 2020, malgrado fosse stato registrato un aumento dei casi, e si è limitato a evidenziare che la responsabilità di gestire la crisi competeva ai Cantoni. Nell'organizzazione di crisi a livello federale è stato ugualmente osservato un periodo di incertezze sul piano delle competenze: in seguito allo scioglimento dello SMCC è stato necessario attendere fino ad agosto 2020 affinché si potesse istituire il comitato direttivo COVID-19. Le proposte dell'UFSP di inasprimento delle misure di lotta contro la pandemia non sono state concretizzate; il Consiglio federale ha invece deciso ad agosto 2020, contrariamente al parere dei Cantoni, di abolire il divieto di organizzare grandi eventi;
- *l'assunzione della gestione di crisi da parte dei Cantoni ha rappresentato una sfida.* I Cantoni hanno espresso la chiara volontà di tornare alla situazione particolare. Durante l'estate 2020 i governi cantonali hanno adottato diverse misure negli ambiti di loro competenza. Tuttavia, i nuovi processi e le nuove competenze, in particolare per quanto attiene al tracciamento dei contatti, sono stati concretizzati in modo tutt'altro che tempestivo. La CDS si è impegnata a garantire una coerenza tra i Cantoni e ha invitato questi ultimi ad adottare misure supplementari, ma la sua influenza è rimasta limitata. La CdG-S osserva inoltre che le conferenze intercantionali hanno assunto posizioni talvolta ambigue nei confronti della Confederazione, mentre la CDS e la CTP hanno appoggiato le misure di lotta contro

⁶⁶⁶ Le questioni relative ai provvedimenti di contenimento (segnatamente lo sviluppo del tracciamento dei contatti) sono state affrontate con i Cantoni sin dalla fine di aprile 2020 e la ripartizione delle competenze nella situazione particolare è stato un tema di discussione dal mese di maggio, segnatamente nell'ambito di un seminario dello SMCC e in diversi documenti trasmessi al Consiglio federale. Peraltro l'UFSP ha pubblicato il 19 giugno 2020 un documento di base che fissa i principi generali della strategia in caso di ripresa dell'epidemia e questo tema è stato approfondito in occasione di un incontro con la CDS a fine giugno (cfr. n. 6.2.1).

la pandemia adottate a inizio luglio dal Consiglio federale, l'UCC si è dimostrato critico per quanto concerne alcune raccomandazioni e direttive emanate dall'UFSP nell'ambito di competenza dei Cantoni.

La CdG-S condivide il parere della CaF secondo cui all'inizio del rientro alla situazione particolare il Consiglio federale avrebbe dovuto fornire un sostegno più attivo ai Cantoni nella gestione della pandemia, per esempio emanando raccomandazioni o direttive di portata nazionale relative ad alcune misure di base, o apportando un sostegno più sostanziale all'attuazione. Osserva cionondimeno che all'epoca un tale approccio avrebbe potuto scontrarsi con l'opposizione dei Cantoni.

La Commissione giudica, tuttavia, favorevolmente i lavori dell'UFSP volti a sostenere lo sviluppo di un sistema di tracciamento dei contatti (cfr. anche n. 8.5.1) nonché gli sforzi profusi dal DFI e dalla CDS a partire da agosto 2020 al fine di rafforzare e istituzionalizzare la collaborazione reciproca nonché di chiarire la ripartizione delle rispettive competenze, in particolare tramite un documento strategico comune⁶⁶⁷. La CdG-S constata, tuttavia, che ciò non ha permesso di garantire un coordinamento soddisfacente all'arrivo della seconda ondata.

Da ottobre a dicembre 2020

Le informazioni raccolte dalla CdG-S confermano che il sistema di tracciamento dei contatti ha ben presto mostrato tutti i suoi limiti quando è scoppiata la seconda ondata pandemica, che alcune autorità cantonali hanno esitato ad adottare misure supplementari di lotta contro la pandemia nel proprio ambito di competenza e che una gran parte dei Cantoni non si è coordinata adeguatamente su scala regionale e sovraregionale. Essa prende tuttavia atto degli sforzi di coordinamento di cui hanno dato prova i Cantoni romandi durante questo periodo.

Tale situazione ha causato l'impossibilità di contenere la pandemia su scala cantonale e la necessità di intervento da parte del Consiglio federale a più riprese da ottobre a dicembre 2020 con misure severe a livello nazionale. L'eterogeneità delle misure cantonali ha del resto destato molta confusione nella popolazione. La Commissione constata altresì che alcuni principi riportati nelle basi strategiche del DFI e della CDS elaborate a ottobre 2020 non sono stati rispettati⁶⁶⁸. Il mandato della CdG-S è incentrato sull'attività delle autorità federali (cfr. n. 2); non spetta dunque alla Commissione analizzare le cause di tale situazione a livello dei Cantoni⁶⁶⁹. L'esempio solleva però una questione fondamentale di responsabilità nella gestione dell'epidemia durante una situazione particolare (cfr. sotto), di coordinamento tra i Cantoni e la relazione tra la CDS e i governi cantonali (cfr. n. 8.5.3).

⁶⁶⁷ La CdG-S approva inoltre la stretta collaborazione tra il DFI e la CDS nell'elaborazione di diverse misure importanti nel periodo compreso da agosto a settembre 2020, tra cui il piano per il coordinamento nazionale dei reparti di cure intense.

⁶⁶⁸ In particolare il fatto che, in presenza di un livello II dell'evoluzione dell'epidemia (assenza di stabilizzazione e impennata dei casi su scala regionale e nazionale), i Cantoni sono incaricati di adottare determinate misure quali le restrizioni concernenti l'autorizzazione per lo svolgimento di grandi manifestazioni, la limitazione degli assembramenti e di incontri pubblici e privati nonché l'inasprimento dei piani di protezione.

⁶⁶⁹ Sono state formulate diverse ipotesi a tale riguardo nelle valutazioni già pubblicate nonché in occasione delle audizioni condotte dalla CdG-S (cfr. n. 7.2.2).

La CdG-S ritiene che il Consiglio federale abbia reagito in modo adeguato nell'ottobre 2020, adottando tempestivamente provvedimenti di portata nazionale in seguito alla richiesta della CDS, e in seguito mettendo a disposizione dei Cantoni risorse dell'Esercito e della protezione civile. La Commissione accoglie con favore anche gli sforzi profusi dal Consiglio federale a inizio dicembre 2020, al fine di avviare un dialogo con alcuni Cantoni in cui la situazione epidemiologica destava maggiori preoccupazioni per sollecitarli ad adottare provvedimenti nei propri ambiti di competenza, sebbene tale approccio abbia prodotto effetti soltanto in parte. Ritiene giustificabile che, alla luce delle posizioni eterogenee e talvolta contraddittorie dei Cantoni e in seguito al peggioramento della situazione straordinaria, il Consiglio federale abbia infine deciso di assumere nuovamente, a partire da dicembre 2020, un ruolo di condotta più autorevole. La Commissione constata inoltre che in questo periodo il Consiglio federale ha sistematicamente consultato i Cantoni prima di adottare provvedimenti, sebbene i termini siano stati talvolta molto stretti.

La Commissione osserva tra l'altro che il Consiglio federale non si è avvalso, nell'autunno 2020, della possibilità prevista dall'articolo 77 LEp di ordinare ai Cantoni di applicare provvedimenti in ambito sanitario. Riflette sull'utilità di una tale misura e sulla necessità di disciplinare in modo più chiaro il suo ricorso in futuro (cfr. sotto).

Da gennaio 2021 a marzo 2022

La CdG-S constata che, dopo che la Confederazione ha assunto nuovamente il controllo sulla gestione della crisi a dicembre 2020, è stato possibile consolidare una ripartizione delle competenze: il Consiglio federale ha adottato più provvedimenti nazionali, mentre i Cantoni hanno messo in discussione la condotta esercitata dalla Confederazione soltanto in rare occasioni. La CdG-S ritiene che una simile configurazione abbia contribuito al miglioramento e al consolidamento della collaborazione tra la Confederazione e i Cantoni; un simile sviluppo era essenziale per garantire una gestione adeguata della pandemia nei mesi successivi (ad es. attuazione della strategia di vaccinazione e introduzione del certificato COVID-19). Cionondimeno, la Commissione constata che tale situazione ha anche portato i Cantoni a fare ampio affidamento sulle decisioni del Consiglio federale, invece di assumere in modo proattivo la responsabilità di condotta della pandemia. In tal senso, la ripartizione dei compiti definita in tale periodo non corrispondeva a quella prevista dalla LEp. Tale tendenza è stata inoltre confermata dalla modifica delle modalità di consultazione nella primavera 2021 (ritorno alla consultazione individuale dei governi cantonali), che ha limitato la possibilità per i Cantoni di avere un impatto strategico (cfr. n. 8.4.1).

La Commissione accoglie gli sforzi profusi dal Consiglio federale nel 2021 al fine di precisare i campi d'azione e i compiti della Confederazione e dei Cantoni nonché i principi strategici nella lotta contro la pandemia (piano del modello in tre fasi e documento di lavoro per la pianificazione in caso di nuovo aumento dei casi; cfr. n. 6.2.2 e 7.2.2). A suo parere, tali azioni dimostrano che la Confederazione ha saputo trarre i dovuti insegnamenti in seguito alle lacune evidenziate nell'autunno 2020. Constata inoltre che il Consiglio federale ha prestato attenzione alle esigenze espresse dai Cantoni, ad esempio raggruppando maggiormente le tappe per l'allentamento delle misure nell'estate 2021, proseguendo l'impegno da parte della protezione civile e procedendo

al contempo all'adeguamento di alcuni provvedimenti in seguito alla consultazione dei Cantoni.

La CdG-S constata cionondimeno che la gestione della nuova ondata di pandemia sopraggiunta durante l'inverno 2021-2022 ha seguito uno schema perlopiù analogo a quello dell'autunno 2020. In una prima fase il Consiglio federale è partito dal presupposto che spettava ai Cantoni adottare provvedimenti a livello regionale e la CDS ha invitato i Cantoni a rafforzare tali misure. Successivamente, dopo aver accertato che tali provvedimenti non permettevano di contenere l'evoluzione dell'epidemia, il Consiglio federale ha adottato misure severe a livello nazionale.

Insegnamenti dal punto di vista dell'alta vigilanza parlamentare

La CdG-S ritiene indispensabile l'adozione di misure volte a chiarire e migliorare la collaborazione tra la Confederazione e i Cantoni durante una situazione particolare, in vista di eventuali pandemie future. La Commissione identifica la necessità di intervenire a livello della ripartizione dei compiti, delle competenze e delle responsabilità per l'adozione di misure di lotta contro la pandemia, ritenendo tuttavia necessario rafforzare il coordinamento della condotta strategica della gestione di crisi tra la Confederazione e i Cantoni, affinché i provvedimenti siano adottati al livello adeguato e al momento opportuno.

Per quanto attiene alla *ripartizione dei compiti, delle competenze e delle responsabilità*, la CdG-S osserva che la ripartizione di base prevista dalla Lep per la situazione particolare, ovvero la responsabilità primaria della gestione di crisi ai Cantoni con la possibilità per il Consiglio federale di adottare provvedimenti a livello nazionale, è ancora adeguata. Tale approccio permette di beneficiare delle competenze specialistiche dei Cantoni e garantisce l'adozione di provvedimenti adeguati per ciascuna regione. Un simile procedimento rispetta inoltre i principi del federalismo sanciti dalla Costituzione⁶⁷⁰. La Commissione ritiene tuttavia che debba assolutamente essere precisata, d'intesa con le autorità cantonali, la ripartizione dei compiti, delle competenze e delle responsabilità della Confederazione e dei Cantoni.

La Commissione sottolinea infatti che, per garantire il funzionamento di questo modello nella pratica, è indispensabile chiarire numerosi aspetti che implicano tra l'altro la necessità di:

- *stabilire provvedimenti rientranti in primo luogo nell'ambito di competenza dei Cantoni.* Sembra importante per la CdG-S che il Consiglio federale definisca con i Cantoni, in base alle esperienze acquisite durante la pandemia («migliori prassi») quali sono le misure di lotta contro la pandemia che rientrano prioritariamente nella sfera di competenza dei Cantoni durante una situazione particolare, a seconda dei diversi scenari di evoluzione della pandemia⁶⁷¹. Spetta in seguito ai Cantoni disciplinare l'attuazione delle misure decise e garantirne l'esecuzione adeguata;
- *chiarire le possibilità d'interventi puntuali della Confederazione.* L'elaborazione da parte della Confederazione di direttive e raccomandazioni destinate ai Cantoni

⁶⁷⁰ In particolare art. 5a, 44 cpv. 1 e art. 46 cpv. 3 Cost.

⁶⁷¹ Questo esame potrebbe aver luogo nell'ambito dell'attuazione del Po. Noser 23.3675 Valutazione indipendente dell'emergenza Covid secondo i principi della salute pubblica, depositato il 13 giugno 2023, adottato dal Consiglio degli Stati nel settembre 2023 (cfr. n. 8.4).

è stata oggetto di critiche; parallelamente, il Consiglio federale ha rinunciato a obbligare i Cantoni ad adottare provvedimenti in base all'articolo 77 LEp (cfr. n. 7.2.2). La Commissione è del parere che occorra definire i criteri e le modalità di utilizzo di tali strumenti d'intervento della Confederazione durante una situazione particolare;

- *chiarire i criteri per l'adozione di provvedimenti su scala nazionale da parte del Consiglio federale.* Secondo la Commissione l'adozione da parte del Consiglio federale di provvedimenti validi per l'intero territorio nazionale può essere giustificabile, in particolare quando i Cantoni non raggiungono un consenso in merito a provvedimenti uniformi o quando la situazione epidemiologica non è più sotto controllo (cfr. a tale proposito l'art. 43a cpv. 1 Cost.). La CdG-S ritiene che la situazione di stallo constatata nell'autunno 2020 è dovuta al fatto che i Cantoni e il Consiglio federale avevano opinioni diverse in merito al momento in cui era ammissibile l'intervento della Confederazione. La Commissione si aspetta dal Consiglio federale che definisca, di concerto con i Cantoni, criteri e processi chiari in merito all'avvio dell'intervento a livello federale. Si tratterà del resto di determinare se alcune misure di lotta contro la pandemia devono essere adottate direttamente a livello nazionale (ad es. obbligo di indossare la mascherina nei luoghi pubblici).

La CdG-S si aspetta che il Consiglio federale stabilisca le linee direttrici per quanto concerne questi diversi punti nella LEp, nel Piano per pandemia e/o negli accordi con i Cantoni (ad es. con la CDS, cfr. raccomandazione 4) e che vengano definiti i processi corrispondenti.

Inoltre, poiché i Cantoni e la Confederazione assumono la responsabilità congiunta per l'adozione di misure di lotta contro la pandemia durante una situazione particolare, la Commissione ritiene che debba essere garantito un migliore coordinamento tra i due livelli statali per quanto riguarda la *condotta strategica della gestione della pandemia*⁶⁷². Durante la pandemia di COVID-19 tale coordinamento è venuto meno. Nell'estate 2020, dopo il ritorno alla situazione particolare, il Consiglio federale ha delegato la maggior parte della gestione di crisi ai Cantoni, mentre dal dicembre 2020, la condotta strategica è stata essenzialmente assunta dalla Confederazione, mentre i Cantoni hanno svolto un ruolo più marginale. La collaborazione tra il DFI e la CDS nonché il coinvolgimento dei Cantoni nel comitato direttivo COVID-19 hanno garantito un certo coordinamento in materia di condotta, sebbene non sia stato sufficiente a far fronte alla seconda ondata in modo adeguato.

⁶⁷² La CdG-S ritiene che l'opzione di affidare la responsabilità della condotta strategica durante una situazione particolare unicamente al Consiglio federale (come proposto nel rapporto dell'UCC del 2022) non sia adeguata. La Commissione condivide il parere del Consiglio federale secondo cui una simile modifica implicherebbe un trasferimento di competenze alla Confederazione ed eliminerebbe la distinzione tra situazione particolare e situazione straordinaria. Dal suo punto di vista, una condotta assunta unicamente dal Consiglio federale sarebbe opportuna soltanto nelle situazioni più gravi. Durante una situazione particolare la responsabilità in materia di condotta spetta ai Cantoni, nella misura in cui assumono anche una parte della responsabilità per l'adozione di misure di lotta contro la pandemia. Un trasferimento di competenze al Consiglio federale sarebbe in contraddizione con i principi del federalismo sanciti dalla Costituzione, ma anche con la volontà espressa dai Cantoni di essere maggiormente coinvolti nelle riflessioni politico-strategiche (cfr. n. 8.2.3).

La Commissione ritiene che una condotta strategica coordinata tra la Confederazione e i Cantoni dovrebbe far sì che le misure di lotta contro la pandemia possano essere adottate nel momento opportuno e al livello statale appropriato. La relativa concretizzazione passa attraverso tre misure: in primo luogo, una regolamentazione chiara e un'attuazione coerente dei compiti, delle competenze e delle responsabilità (cfr. pag. precedente), in secondo luogo un miglioramento dell'organizzazione di crisi della Confederazione e un rafforzamento degli scambi politico-strategici con i Cantoni (cfr. n. 8.2) e in terzo luogo, un rafforzamento del coordinamento tra i Cantoni nell'adozione di misure (cfr. n. 8.5.3).

La Commissione invita il Consiglio federale a esaminare le misure necessarie a garantire una condotta strategica coordinata tra la Confederazione e i Cantoni durante una situazione particolare e di procedere agli adeguamenti necessari delle basi legali e regolamentari. La CdG-S ritiene in particolare che sia necessario definire nella LEp gli organi e le piattaforme incaricati di assicurare il coordinamento della condotta strategica; la Commissione si chiede inoltre se tale compito non possa essere affidato all'Organo di coordinamento già previsto per legge (cfr. n. 8.2.5). Tale coordinamento potrebbe essere assunto anche dal Dialogo federalista o da un nuovo organo comune della Confederazione e dei Cantoni.

Raccomandazione 8: chiarire la collaborazione tra la Confederazione e i Cantoni durante la situazione particolare

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

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

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

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

8.3.5 Situazione normale (post-pandemia)

La Commissione deplora il fatto che la Confederazione e i Cantoni non siano stati in grado di trovare un'intesa per quanto concerne le rispettive competenze dopo il rientro alla situazione normale, nell'aprile 2022. La CdG-S approva l'iniziativa del Consiglio federale di elaborare un documento strategico nel quale è precisata la ripartizione dei compiti, esprimendo tuttavia il proprio rammarico per la mancata adozione congiunta. Sottolinea la necessità di trarre i dovuti insegnamenti per il futuro.

La principale divergenza riscontrata riguardava la ripartizione delle responsabilità in caso di nuovo aumento dei casi (cfr. n. 7.2.3). La Commissione osserva che le argomentazioni addotte dalla Confederazione e dai Cantoni sono per certi versi ugualmente comprensibili.

Analogamente al Consiglio federale, la Commissione ritiene che la responsabilità di gestire la pandemia durante una situazione normale spetti primariamente ai Cantoni, così come previsto dalla LEp, e che questi ultimi devono potersi assumere tale responsabilità in modo coordinato. Nel 2022, in caso di nuovo aumento dei casi, dovevano essere in primis i Cantoni a organizzarsi al fine di garantire una gestione adeguata e uniforme della crisi sanitaria, sia a livello nazionale sia a livello regionale, in base alle esperienze maturate nei due anni precedenti. La Commissione ritiene che l'esigenza di misure uniformi per tutto il Paese non può rappresentare l'unico criterio per dichiarare la situazione particolare ai sensi dell'articolo 6 LEp. La situazione particolare implica che poteri e responsabilità essenziali siano affidati al Consiglio federale; una simile configurazione non può diventare una soluzione standard, ma deve rimanere una soluzione estrema. Sotto diversi aspetti, la situazione dell'estate 2022 era fondamentalmente diversa da quella delle estati 2020 e 2021⁶⁷³; conformemente al principio di proporzionalità era dunque comprensibile che il Consiglio federale stabilisse criteri più severi per il ritorno alla situazione particolare.

Cionondimeno, la Commissione ritiene che il Consiglio federale abbia assunto una posizione troppo difensiva, escludendo fin dal principio la possibilità di un ritorno alla situazione particolare. La pandemia di COVID-19 ha evidenziato il fatto che era estremamente difficile prevedere l'evoluzione della situazione epidemiologica e una nuova forte ondata con la necessità d'intervento del Consiglio federale si sarebbe potuta riprodurre nell'autunno 2022. La Commissione prende atto con soddisfazione dei lavori di coordinamento condotti dalla CDS per garantire, per quanto possibile, una procedura uniforme per l'adozione di misure di lotta contro la pandemia nei Cantoni.

⁶⁷³ In particolare per quanto riguarda il livello di conoscenze sul virus o il tasso di vaccinazione della popolazione.

Sebbene constatati che il DFI e la CDS abbiano continuato a intrattenere contatti regolari durante l'estate 2022⁶⁷⁴, la CdG-S ritiene che le divergenze tra la Confederazione e i Cantoni avrebbero potuto condurre, in caso di nuova ondata, a una situazione di stallo analoga a quella dell'autunno 2020, con ripercussioni potenzialmente negative⁶⁷⁵. Ciò non si è verificato poiché la situazione epidemiologica non si è fortunatamente aggravata.

Questa situazione evidenzia, secondo il parere della Commissione, due problemi fondamentali: in primo luogo la necessità di una collaborazione tra i Cantoni per l'adozione di misure uniformi su scala nazionale (cfr. n. 8.5.3) e in secondo luogo la necessità di rafforzare gli scambi a livello politico e strategico tra la Confederazione e i Cantoni in periodo di crisi (cfr. n. 8.2.3).

Per la Commissione è importante che il Consiglio federale chiarisca, di concerto con i Cantoni, la ripartizione dei compiti, delle competenze e delle responsabilità in occasione del ritorno alla situazione normale in seguito a una pandemia. In particolare, il Consiglio federale è invitato a stabilire più dettagliatamente i criteri che possono giustificare la dichiarazione di una nuova situazione particolare in caso di aumento dei casi. Occorre inoltre accertare le modalità con cui i Cantoni sono coinvolti nel processo decisionale (cfr. raccomandazione 6).

Inoltre, la Commissione osserva che le caratteristiche della situazione normale che prevalevano all'inizio della pandemia (gennaio-febbraio 2020) e della situazione normale in seguito alla pandemia (a partire dall'aprile 2022) erano fundamentalmente diverse, non soltanto per le conoscenze sul virus, il grado di incertezza sull'evoluzione della situazione e l'esperienza nella gestione di crisi, ma anche per quanto concerne i compiti assunti dalla Confederazione⁶⁷⁶. La Commissione si chiede dunque se non sia necessario distinguere due tipi di fasi, creando nella LEp una fase supplementare che segue la fase della «situazione particolare» (p. es. «fase di transizione» o «fase di ritorno alla normalità»). Una simile classificazione permetterebbe di tenere conto in maniera più adeguata delle circostanze epidemiologiche particolari del periodo successivo alla pandemia (in particolare per quanto concerne i rischi di aumento dei casi), specialmente nella ripartizione dei compiti tra la Confederazione e i Cantoni, che consentirebbe anche una comunicazione più trasparente nei confronti della popolazione e dei Cantoni⁶⁷⁷.

⁶⁷⁴ La CdG-S evidenzia con soddisfazione in particolare il fatto che il DFI e l'UFSP si siano dichiarati disponibili in qualsiasi momento a effettuare uno scambio con la CDS e a fornire sostegno a quest'ultima o in alcuni Cantoni per seguire l'evoluzione della situazione epidemiologica.

⁶⁷⁵ La CdG-S ritiene che se i Cantoni non fossero stati in grado di contenere l'evoluzione della pandemia, costringendo la Confederazione a riprendere il controllo della situazione, vi sarebbero state reazioni negative da parte della popolazione e ciò avrebbe danneggiato l'immagine del federalismo.

⁶⁷⁶ In seguito al ritorno alla situazione normale nell'aprile 2022, la Confederazione ha continuato ad assumere diversi compiti di gestione della pandemia, oltrepassando il mandato iniziale (in particolare per quanto concerne il materiale medico e il finanziamento dei test).

⁶⁷⁷ Il termine «situazione normale» non corrispondeva in realtà alla situazione a partire dall'aprile 2022 poiché la diffusione del virus era ancora elevata.

Raccomandazione 9: chiarire i compiti, le competenze e le responsabilità della Confederazione e dei Cantoni durante una situazione normale in seguito alla pandemia

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

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

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

8.4 Collaborazione tra la Confederazione e i Cantoni concernente le misure di lotta contro la pandemia di portata nazionale

La cronologia stabilita dalla CdG-S (n. 6) evidenzia che durante la pandemia di COVID-19 sono stati adottati numerosi provvedimenti sanitari a livello sia cantonale sia federale. In generale la Commissione ritiene indispensabile che il Consiglio federale proceda d'intesa con Cantoni a stilare un bilancio globale dei provvedimenti adottati, a valutarne l'efficacia e a identificare gli esempi di buone pratiche.

Nel settembre 2023 il Consiglio degli Stati ha adottato un postulato⁶⁷⁸ che chiede una valutazione delle misure di salute pubblica adottate durante la pandemia da parte di un gruppo di esperti indipendenti e l'elaborazione di principi per la gestione di pandemie future.

La CdG-S si aspetta dal Consiglio federale che, sulla base di questi chiarimenti, definisca gli adattamenti necessari da apportare alla LEp, al piano pandemico e alle altre direttive o regolamenti pertinenti. Considerati i lavori già in corso, essa rinuncia a formulare una raccomandazione specifica a questo riguardo.

Di seguito la Commissione si focalizza sui provvedimenti su scala nazionale. Non si pronuncia sull'adeguatezza dei singoli provvedimenti, ma sul modo in cui Confederazione e Cantoni hanno collaborato per elaborarli e attuarli.

8.4.1 Procedure di consultazione

Nel complesso la CdG-S ritiene che siano necessari miglioramenti nel modo in cui i Cantoni vengono consultati sulle misure di lotta contro la pandemia elaborate dal Consiglio federale in caso di pandemia, indipendentemente dalla fase considerata. Di prin-

⁶⁷⁸ Po. Noser 23.3675 Valutazione indipendente dell'emergenza Covid secondo i principi della salute pubblica, depositato il 13 giugno 2023

cipio la CdG ritiene che il coinvolgimento dei Cantoni nella preparazione dei provvedimenti federali sia indispensabile, dal momento che sono incaricati della loro esecuzione: tale coinvolgimento deve permettere ai Cantoni di mettere a frutto le loro competenze, di pronunciarsi sulla fattibilità dei provvedimenti proposti e di prepararsi all'attuazione⁶⁷⁹.

Al di là delle misure di lotta contro la pandemia in quanto tali la CdG-S invita il Consiglio federale a esaminare se debba essere chiarito anche il coinvolgimento dei Cantoni nel passaggio da una situazione all'altra (cfr. n. 8.3.2, raccomandazione 6).

Situazione straordinaria

Fondamentalmente la LEp non prevede la consultazione dei Cantoni durante questo periodo. Per la CdG-S questo principio si giustifica proprio a causa della situazione sanitaria eccezionale la quale richiede che la responsabilità decisionale sia affidata al solo Consiglio federale. La Commissione reputa tuttavia importante che i Cantoni siano coinvolti per quanto possibile nella preparazione delle decisioni anche in una situazione straordinaria – a livello sia amministrativo sia governativo – dati i vantaggi che un simile coinvolgimento apporta (cfr. più sopra).

La Commissione comprende le critiche formulate dai Cantoni concernenti la prassi in materia di consultazioni nella primavera 2020 (cfr. n. 7.3.1). Secondo la Commissione questa situazione si spiega con il contesto particolare di quel momento. Essa constata che le autorità federali si sono adoperate per tener conto, per quanto possibile, delle osservazioni e delle proposte formulate dai Cantoni durante quel periodo.

La CdG-S ritiene che non sarebbe realistico fissare un processo formale di consultazione dei Cantoni durante una situazione straordinaria⁶⁸⁰. Invita tuttavia il Consiglio federale a chiarire quali sarebbero le opzioni possibili per rafforzare il coinvolgimento dei Cantoni durante questa fase, mantenendo nel contempo una capacità reattiva rapida ed evitando di creare un onere amministrativo sproporzionato per le unità federali⁶⁸¹. Per la Commissione la realizzazione di brevi consultazioni per il tramite delle conferenze intercantonali o di tavole rotonde in forma di videoconferenze con i presidenti dei governi cantonali potrebbero costituire delle opzioni adeguate. Infine la Commissione ritiene che il fatto di coinvolgere maggiormente i Cantoni nell'organizzazione di crisi federale (cfr. n. 8.2) dovrebbe anche permettere di meglio tener conto del loro parere.

⁶⁷⁹ La Commissione sottolinea che si tratta di un elemento centrale per la partecipazione dei Cantoni al processo decisionale della Confederazione (cfr. art. 45 cpv. 1 e 2 Cost.).

⁶⁸⁰ Questo parere è peraltro condiviso da alcuni rappresentanti dei Cantoni (cfr. n. 7.3.1).

⁶⁸¹ La CdG-S nota a questo proposito che il nuovo art. 10 LCo adottato dal Parlamento tiene conto di questa necessità: esso prevede certamente che in caso di necessità si possa rinunciare alla procedura di consultazione formale, ma anche che l'autorità competente solleciti per quanto possibile il parere dei governi cantonali.

Situazione particolare

La consultazione dei Cantoni in una situazione particolare è esplicitamente prevista dalla LEP⁶⁸². La Commissione constata che le autorità federali si sono adoperate per rispettare questo principio, ma i criteri fissati nella LCo – in particolare le disposizioni concernenti i termini di consultazione (art. 7 LCo) – non hanno potuto in generale essere rispettati. La Commissione constata che la pressione temporale dettata dalla crisi ha messo i Cantoni in una situazione molto difficile. D'altro canto, rileva che il Consiglio federale e i dipartimenti hanno fatto in modo di concedere ai Cantoni un lasso di tempo per quanto possibile lungo per esprimersi (cfr. n. 7.3.1).

Secondo la CdG-S la fase più critica concernente le consultazioni nella situazione particolare si è verificata fra ottobre e dicembre 2020; durante questo periodo, le consultazioni sui provvedimenti nazionali sono state talvolta molto brevi. Questa situazione deve essere tuttavia inserita nel contesto particolare della seconda ondata pandemica, nella quale il Consiglio federale è stato chiamato ad adottare provvedimenti nazionali in tempi molto rapidi, poiché i Cantoni non erano riusciti ad arginare il progredire della pandemia. La Commissione constata che successivamente la situazione è migliorata, anche se i termini sono rimasti molto più brevi rispetto alla media.

La Commissione accoglie favorevolmente la volontà del Consiglio federale di migliorare il processo di consultazione prevedendo segnatamente l'introduzione di un sistema di consultazioni elettroniche. Ritiene inoltre che il fatto di coinvolgere maggiormente i Cantoni nell'organizzazione di crisi federale (cfr. n. 8.2) e di migliorare il coordinamento per la condotta strategica in situazione particolare (cfr. raccomandazione 8, n. 8.3.4) dovrebbe contribuire ad alleggerire la procedura di consultazione.

La CdG-S reputa che la pandemia di COVID-19 abbia messo in luce due questioni fondamentali concernenti la consultazione dei Cantoni in una situazione particolare:

- *quali termini e modalità di consultazione dei Cantoni vanno previsti?* Per la Commissione è poco realistico sperare che i termini abituali previsti dalla LCo siano rispettati durante una situazione particolare. A questo proposito, l'articolo 7 capoverso 4 LCo prevede che «se il progetto non può essere ritardato, il termine per rispondere può eccezionalmente essere abbreviato». La CdG-S nota che questa eccezione è stata applicata pressoché sistematicamente durante la pandemia di COVID-19; essa ritiene che, seppur comprensibile, una simile situazione non sia ideale dal punto di vista della certezza del diritto.

La Commissione segnala tra l'altro che l'istituzione di una procedura di consultazione dei Cantoni ha rappresentato una sfida per le autorità federali. Rileva che il Consiglio federale e il DFI hanno dovuto modificare a più riprese nel corso della pandemia la loro prassi in materia per il fatto che i progetti sottoposti ai Cantoni erano oggetto di indiscrezioni o alcuni Cantoni rendevano pubbliche le loro posizioni al riguardo. La CdG-S reputa che la soluzione infine adottata – ovvero una prima pubblicazione dei provvedimenti proposti al momento del loro invio per

⁶⁸² In questo caso la Commissione considera che tutte le modifiche delle ordinanze per la lotta contro la COVID-19, adottate dal Consiglio federale durante la situazione particolare, rientrino nel campo d'applicazione della legge sulla consultazione (art. 3 cpv. 1 lett. d ed e LCo).

consultazione ai Cantoni – ha certamente rafforzato la chiarezza ai fini della decisione, ma ha anche ridotto il margine di manovra del Consiglio federale e dei Cantoni appesantendo considerevolmente il processo di adozione dei provvedimenti.

La Commissione invita il Consiglio federale a fissare d'intesa con i Cantoni criteri generali che permettano di determinare i termini applicabili alle consultazioni in un periodo di situazione particolare. Invita peraltro il Consiglio federale a disciplinare in modo chiaro lo svolgimento della procedura di consultazione tenendo conto delle sfide legate alla confidenzialità.

- *A quali destinatari vanno rivolte le consultazioni cantonali?* Tra l'agosto 2020 e il marzo 2021, le consultazioni cantonali sono state coordinate essenzialmente dalla CDS. In seguito il processo è stato modificato e i progetti sottoposti a consultazione sono stati indirizzati individualmente a ogni Cantone. Secondo la CdG-S le consultazioni coordinate dalle conferenze intercantionali presentano diversi vantaggi (rapidità della procedura, conoscenze specifiche), ma anche numerosi rischi e inconvenienti (eccessiva focalizzazione tematica, considerazione limitata del parere politico dei governi cantonali, mancanza di legittimità democratica per la presa di decisioni). Per la Commissione sarebbe realistico a lungo termine istituzionalizzare questa opzione soltanto se il ruolo delle conferenze intercantionali sarà chiarito (cfr. n. 8.5.3). Viceversa, se da un lato una consultazione individuale dei Cantoni permette una migliore considerazione dei pareri politici e una descrizione più equilibrata degli ambiti tematici, dall'altro evidenzia parimenti chiari limiti in periodo di crisi, in particolare in presenza di termini brevi, e implica un notevole onere di lavoro per le autorità interessate. A questo proposito la CdG-S condivide la constatazione del Consiglio federale secondo cui il cambiamento di prassi deciso nella primavera 2021 abbia indebolito la posizione dei Cantoni nel processo decisionale. Questa situazione evidenzia l'importanza del coordinamento intercantonale in periodo di crisi (cfr. n. 8.5.3).

La CdG-S invita il Consiglio federale a chiarire con i Cantoni in quali casi, in periodo di crisi, i Cantoni possono essere consultati per il tramite delle conferenze intercantionali. Secondo la Commissione una soluzione intermedia potrebbe essere quella di procedere, parallelamente alla consultazione dei governi cantonali, a una consultazione delle conferenze intercantionali riguardo a determinati aspetti tecnici.

Basandosi sulle riflessioni fatte su questi due punti la CdG-S invita il Consiglio federale a esaminare se occorrono precisazioni concernenti le consultazioni in periodo di crisi nella LCo o nell'OCo⁶⁸³ oppure se sarebbero opportune aggiunte relative alle consultazioni in caso di pandemia nella LEp o nell'OEp.

⁶⁸³ In particolare per inquadrare in modo più preciso l'esecuzione dell'art. 7 cpv. 4 LCo.

Raccomandazione 10: migliorare la consultazione dei Cantoni in periodo di crisi

1. Per una situazione straordinaria ai sensi della LEp il Consiglio federale è invitato a chiarire le eventuali opzioni da considerare per rafforzare il coinvolgimento dei Cantoni nell'elaborazione delle misure nazionali di lotta contro le pandemie.
2. Per una situazione particolare ai sensi della LEp il Consiglio federale è invitato a fissare, d'intesa con i Cantoni, criteri generali che permettano di determinare i termini applicabili alle consultazioni sulle misure nazionali di lotta contro le pandemie. È invitato a disciplinare in modo chiaro lo svolgimento della procedura di consultazione tenendo conto delle sfide legate alla confidenzialità.
3. Il Consiglio federale è invitato a chiarire, d'intesa con i Cantoni, in quali casi, in periodo di crisi, i Cantoni possono essere consultati per il tramite delle conferenze intercantonali.
4. Sulla base di queste riflessioni il Consiglio federale è invitato a esaminare se occorre apportare precisazioni alla LCo e all'OCo (riguardo alle consultazioni in periodo di crisi in generale) o alla LEp e all'OEp (riguardo alle consultazioni nel caso specifico di una pandemia).

8.4.2 Informazione dei Cantoni sui provvedimenti decisi

La Commissione constata che una gran parte delle lacune constatate in merito all'informazione dei Cantoni sui provvedimenti adottati dal Consiglio federale (cfr. n. 7.3.2) è legata al contesto molto particolare della pandemia (in particolare della prima ondata). La situazione di crisi causata dalla pandemia di COVID-19 ha costretto le autorità federali a emanare in un lasso di tempo molto breve un gran numero di disciplinamenti in ambiti molto diversi, la cui attuazione era molto complessa e costellata di numerose incertezze. La Commissione sottolinea che informare tutti i Cantoni e gli attori interessati sui provvedimenti presi ha rappresentato un'enorme sfida per le autorità federali, che si sono adoperate per chiarire per quanto possibile le questioni legate all'interpretazione delle norme sanitarie. Essa considera positivamente che l'UFSP abbia pubblicato regolarmente raccomandazioni e spiegazioni sulla loro applicazione⁶⁸⁴.

La CdG-S ritiene per contro che le critiche dei Cantoni concernenti la qualità del quadro legale stabilito dalle autorità federali debbano essere relativizzate. Il fatto che questo quadro legale sia stato modificato a più riprese durante la pandemia e che abbia suscitato numerosi interrogativi relativi all'attuazione è legato al contesto di quel momento. Era pure insito nella situazione di crisi il fatto che le autorità non siano state in grado di garantire un aggiornamento costante dell'insieme dei documenti accompagnatori e che alcune disposizioni necessitassero di ulteriori precisazioni. Tenuto conto di questi elementi la Commissione condivide il parere del Consiglio federale

⁶⁸⁴ P. es.: elaborazione di criteri d'applicazione uniformi per il divieto delle grandi manifestazioni (febbraio-marzo 2020), precisazioni concernenti l'apertura dei comprensori sciistici (marzo 2020), direttive e raccomandazioni sul tracciamento dei contatti (maggio 2020).

secondo cui la qualità dei prodotti emanati dall'Amministrazione federale è stata nel complesso buona e il numero di correzioni apportate a posteriori si è mantenuto basso. Non intravede una particolare necessità di intervenire su questo punto a livello dell'alta vigilanza.

Il fatto che i Cantoni non disponessero sempre di risposte rapide alle loro domande è parimenti legato alla mancanza di servizi di contatto chiari da parte delle autorità sia federali sia cantonali (cfr. n. 8.2.2 e raccomandazione 2). Tra l'altro un coinvolgimento più stretto dei Cantoni nell'organizzazione di crisi (cfr. n. 8.2.1, raccomandazione 1) dovrebbe permettere di migliorare il disbrigo delle domande provenienti dai Cantoni.

La Commissione giudica positivamente la volontà del Consiglio federale di migliorare l'informazione dei Cantoni e degli altri attori interessati, segnatamente mettendo in atto la massima 4 del rapporto della CaF del dicembre 2020⁶⁸⁵. Invita il Consiglio federale a esaminare le misure concrete da adottare a tale scopo e a formalizzare i relativi processi inerenti al livello legislativo o in materia di direttive. Dal suo punto di vista i seguenti obiettivi dovrebbero essere perseguiti: in primo luogo i Cantoni devono essere informati circa i provvedimenti decisi prima che questi siano annunciati alla popolazione; in secondo luogo essi devono disporre di un termine quanto ampio possibile per l'attuazione; in terzo luogo le ordinanze e i rapporti esplicativi devono essere disponibili a partire dall'annuncio dei provvedimenti nelle tre lingue ufficiali.

Raccomandazione 11: migliorare l'informazione dei Cantoni sui provvedimenti nazionali in periodo di crisi

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

8.4.3 **Sostegno della Confederazione all'attuazione delle misure di lotta contro la pandemia**

In linea di principio l'attuazione della maggior parte delle misure in caso pandemia è di competenza dei Cantoni (art. 75 LEp). La Commissione stila un bilancio globalmente positivo dei numerosi provvedimenti adottati dalla Confederazione per sostenere i Cantoni in questo compito. Sottolinea in particolare l'elaborazione di raccomandazioni e modelli di documenti all'attenzione dei Cantoni, la messa a disposizione di risorse tecniche⁶⁸⁶ come pure la mobilitazione di personale⁶⁸⁷. Ritieni che, benché

⁶⁸⁵ «I servizi della Confederazione, i Cantoni e le associazioni devono essere informati, nella misura del possibile, prima dei media. Occorre prevedere i relativi meccanismi per l'informazione privilegiata delle autorità di esecuzione».

⁶⁸⁶ P. es.: configurazione dell'applicazione di tracciamento COVID-19, acquisto centralizzato del programma SORMAS per il tracciamento dei contatti.

⁶⁸⁷ In particolare mediante la mobilitazione dell'esercito e della protezione civile.

andasse oltre la ripartizione dei compiti prevista inizialmente, questo sostegno fosse giustificato dalle particolari circostanze dovute alla pandemia (riguardo all'esempio specifico del tracciamento dei contatti, cfr. n. 8.5.1).

La Commissione considera tuttavia che potrebbero essere apportati miglioramenti riguardo alle direttive e alle raccomandazioni emanate dall'UFSP in periodo di pandemia. Constata che questi strumenti hanno avuto un ruolo importante, ma la loro opportunità è stata interpretata in modi divergenti dai vari attori. La Commissione reputa importante che la Confederazione tragga un bilancio globale delle direttive e raccomandazioni sanitarie emanate durante la pandemia, in particolare per quanto concerne la coerenza e l'adeguatezza della loro attuazione da parte dei Cantoni. Su questa base invita il Consiglio federale ad assicurarsi che l'UFSP elaborerà processi e modelli di documenti in vista di una futura pandemia. Ritiene che un simile approccio potrebbe iscriversi nel quadro della revisione del piano pandemico.

Raccomandazione 12: stilare un bilancio delle direttive e raccomandazioni emanate dall'UFSP all'attenzione dei Cantoni

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

Infine, la Commissione reputa importante che il Consiglio federale stili un bilancio globale e approfondito dell'impiego dell'esercito e della protezione civile nel sostenere l'esecuzione nei Cantoni durante la crisi di COVID-19, tenuto conto della portata inedita di questo impiego e del suo ruolo centrale nella gestione della pandemia. In particolare ritiene necessario analizzare i compiti e le prestazioni forniti dall'esercito e dalla protezione civile a favore dei Cantoni e stilare un bilancio di questo impiego in termini di finanze, risorse umane e logistica. A suo parere è pure importante valutare l'adeguatezza dei processi interni all'Amministrazione federale legati a questa mobilitazione. Infine invita il Consiglio federale a evidenziare gli insegnamenti che si possono trarre dal sostegno fornito dall'esercito e dalla protezione civile ai Cantoni per la gestione di crisi future di vasta portata.

Postulato 1: stilare un bilancio dell'impiego dell'esercito e della protezione civile per il sostegno ai Cantoni durante la pandemia di COVID-19

Il Consiglio federale è invitato a stilare un bilancio globale e approfondito dell'impiego dell'esercito e della protezione civile per sostenere l'esecuzione nei Cantoni durante la pandemia di COVID-19.

1. Il Consiglio federale è invitato ad analizzare i compiti e le prestazioni forniti dall'esercito e dalla protezione civile a favore dei Cantoni e a stilare un bilancio di questo impiego in termini di finanze, risorse umane e logistica.
2. Il Consiglio federale è invitato a valutare l'adeguatezza dei processi interni all'Amministrazione federale legati a questa mobilitazione.
3. Il Consiglio federale è invitato a evidenziare gli insegnamenti che si possono trarre dal sostegno fornito dall'esercito e dalla protezione civile ai Cantoni per la gestione di crisi future di vasta portata.

La CdG-S ritiene infine che il miglioramento della digitalizzazione nell'ambito della lotta contro le epidemie, e in particolare l'implementazione di strumenti informatici armonizzati su scala nazionale, rivestirà un ruolo importante per sostenere in futuro i Cantoni nei loro compiti esecutivi. Quest'aspetto non è però approfondito in questo rapporto.

8.5 Altri aspetti

8.5.1 Tracciamento dei contatti

La crisi pandemica di COVID-19 ha evidenziato quanto sia fondamentale il tracciamento dei contatti nella lotta contro le pandemie e quanto sia importante che Confederazione e Cantoni agiscano in modo coordinato. La CdG-S accoglie con favore gli importanti sforzi profusi dalle autorità federali e cantonali per consentire l'istituzione di un sistema di tracciamento di grande portata che ha avuto un ruolo importante nella gestione di crisi.

La Commissione stila un bilancio nel complesso positivo del sostegno fornito dalla Confederazione all'attuazione del tracciamento dei contatti nei Cantoni. Constata che il Consiglio federale, il DFI e l'UFSP hanno operato su più livelli per coadiuvare i Cantoni nello svolgimento di questo compito⁶⁸⁸. Ritiene che questi provvedimenti – che andavano oltre il mandato legale della Confederazione – fossero adeguati e giustificati considerato il contesto particolare.

⁶⁸⁸ In particolare l'elaborazione di direttive e raccomandazioni, lo sviluppo dell'applicazione SwissCovid, l'acquisto centralizzato del programma SORMAS, l'istituzione di una banca dati nazionale, la messa a disposizione di contingenti della protezione civile ecc. (cfr. n. 7.3.3)

Per quanto riguarda gli aspetti più critici la CdG-S constata che, all'inizio della crisi, le autorità federali e cantonali non disponevano di un sistema di tracciamento dei contatti in grado di far fronte a una pandemia e che le disposizioni della LEp al riguardo erano soltanto sommarie. Di conseguenza, quando è apparso il virus a febbraio-marzo 2020, il tracciamento dei contatti è rapidamente risultato inadeguato. La Commissione rileva che, dall'aprile 2020, il Consiglio federale ha ribadito a più riprese ai Cantoni l'importanza di sviluppare il tracciamento dei contatti e ha lanciato rapidamente numerose misure per sostenerli⁶⁸⁹. La CdG-S constata tuttavia che ci sono voluti diversi mesi affinché i Cantoni istituissero strutture adeguate. Per questa ragione, quando nell'autunno 2020 è iniziata la seconda ondata, il sistema svizzero di tracciamento dei contatti non era ancora completamente ultimato e non ha permesso di contenere l'aumento dei casi (cfr. n. 8.3.4). La Commissione ritiene che il Consiglio federale abbia agito in modo corretto mettendo a disposizione dei Cantoni un nuovo contingente della protezione civile nel novembre 2020.

Secondo la Commissione la principale sfida legata all'attuazione del tracciamento dei contatti in Svizzera riguarda il coordinamento a livello sovracantonale. In considerazione della grande mobilità che si riscontra nel Paese (in particolare flusso di pendolari), la ricostruzione delle catene di trasmissione del virus può essere efficace soltanto se va oltre i confini cantonali. La Commissione ritiene necessario che il Consiglio federale lavori con i Cantoni allo sviluppo di un sistema di tracciamento che possa essere applicato sia a livello cantonale sia regionale o nazionale. A tale proposito ravvisa la necessità di migliorare due punti principali.

- *Responsabilità del tracciamento dei contatti e strutture di coordinamento*: la Commissione ritiene opportuno che l'attuazione del tracciamento dei contatti spetti ai Cantoni, come lo prevede la LEp, dato che questo provvedimento necessita della prossimità alla popolazione e richiede conoscenze specializzate di cui solo i Cantoni dispongono. Tuttavia, ritiene che la responsabilità cantonale non precluda un rafforzamento del coordinamento a livello regionale o addirittura nazionale. Ritiene importante che la Confederazione e i Cantoni riflettano insieme sulle strutture adeguate che devono essere istituite per garantire il tracciamento dei contatti a livello sovracantonale.
- *Sistemi informatici*: per la Commissione un tracciamento dei contatti efficace poggia sull'utilizzo da parte dei Cantoni e della Confederazione di sistemi informatici armonizzati che permettano uno scambio rapido di dati. Benché accolga favorevolmente i passi intrapresi dall'UFSP da fine maggio 2020 per acquistare in modo centralizzato il programma SORMAS, ritiene che questa tappa sia avvenuta troppo tardi dato che in quel momento i Cantoni avevano già istituito diversi sistemi. Allo stesso modo la Commissione ritiene necessario esaminare l'istituzione di una banca dati comune della Confederazione e dei Cantoni che consenta di tracciare le catene di contagio a livello nazionale.

⁶⁸⁹ Sviluppo dell'applicazione SwissCovid dall'aprile 2020, elaborazione di direttive e raccomandazioni da maggio 2020, acquisto centralizzato del programma SORMAS nel maggio/giugno 2020 (cfr. n. 6.2.2).

La CdG-S ritiene indispensabile che il Consiglio federale stili, in collaborazione con i Cantoni, un bilancio globale del tracciamento dei contatti realizzato durante la pandemia di COVID-19. Di conseguenza ha deciso di adottare il seguente postulato.

Postulato 2: stilare un bilancio globale del tracciamento dei contatti durante la pandemia di COVID-19

Il Consiglio federale è invitato a stilare, in collaborazione con i Cantoni, un bilancio globale del tracciamento dei contatti realizzato durante la pandemia di COVID-19.

1. Il Consiglio federale è invitato a procedere a un'analisi dell'attuazione del tracciamento dei contatti nei Cantoni, allo scopo di evidenziare gli esempi di buone prassi, i punti deboli e le difficoltà constatate durante la pandemia.
2. Il Consiglio federale è invitato a valutare i principali provvedimenti adottati dalla Confederazione per sostenere il tracciamento dei contatti cantonale e a stabilire se tali provvedimenti debbano essere resi permanenti.
3. Il Consiglio federale è invitato a esaminare con i Cantoni l'introduzione di sistemi informatici armonizzati e di una banca dati comune per il tracciamento dei contatti.
4. Il Consiglio federale è invitato a esaminare con i Cantoni quali strutture debbano essere istituite per garantire il tracciamento dei contatti a livello sovra-cantonale (p. es. centro di competenze per il tracciamento dei contatti) e se questo coordinamento debba essere assunto soltanto dai Cantoni oppure debba essere un compito congiunto di Confederazione e Cantoni.
5. Sulla base di questi chiarimenti il Consiglio federale è invitato a procedere alle necessarie modifiche della LEp, del piano pandemico e degli altri documenti pertinenti.

8.5.2 Divieto di interventi ospedalieri non urgenti

La CdG-S giunge alla conclusione che la decisione del Consiglio federale di vietare gli interventi ospedalieri non urgenti tra marzo e aprile 2020 era comprensibile in considerazione della grande incertezza che all'epoca regnava quanto all'evoluzione della situazione sanitaria e della qualità insufficiente dei dati riguardanti il tasso d'occupazione degli ospedali. Questo provvedimento rispettava il principio di legalità poiché l'articolo 7 LEp conferisce al Consiglio federale la possibilità, durante una situazione straordinaria, di ordinare provvedimenti nell'ambito di competenza dei Cantoni. Le informazioni raccolte dalla Commissione mostrano tuttavia che a posteriori il bilancio di questo provvedimento risulta mitigato quanto a opportunità ed efficacia, in particolare a causa della sua mancanza di flessibilità. Questo provvedimento ha avuto anche un impatto finanziario importante per gli ospedali (cfr. n. 7.3.5).

La CdG-S giunge alla conclusione che, in base a questo esempio, in futuro la competenza decisionale per un simile divieto dovrebbe preferibilmente essere lasciata ai Cantoni poiché dispongono delle competenze specializzate relative al settore ospedaliero. Essa considera positivamente il fatto che la Confederazione abbia applicato questo principio dall'estate 2020. La Commissione condivide il parere del DFI secondo cui in caso di future pandemie un intervento della Confederazione in quest'ambito dovrebbe per quanto possibile essere evitato, ma sottolinea nel contempo che ciò non può essere completamente escluso qualora vi fosse una situazione sanitaria particolarmente critica.

La CdG-S ritiene che questo esempio sollevi tre questioni di fondo.

- In primo luogo la necessità di disciplinare nella LEp le modalità di un simile divieto⁶⁹⁰ e di esaminare se occorra fissare criteri più vincolanti per le definizioni di «intervento non urgente»⁶⁹¹. Secondo la Commissione, una formulazione più chiara di questo provvedimento dovrebbe permettere un'attuazione più mirata.
- In secondo luogo la necessità di una maggiore flessibilità nell'attribuzione del personale ospedaliero ai reparti di cure intense, allo scopo di disporre rapidamente, se necessario, di risorse umane supplementari per far fronte a un aumento rapido dei casi. Si tratta di una sfida legata essenzialmente alla formazione del personale ospedaliero. La Commissione ritiene che questo aspetto riguardi la politica sanitaria e che, dal punto di vista legislativo, ricada principalmente nell'ambito di competenza delle Commissioni della sicurezza sociale e della sanità (CSSS). Pertanto rinuncia a formulare una raccomandazione al riguardo.
- In terzo luogo la CdG-S ritiene che questo esempio sottolinei l'importanza di una stretta collaborazione tra i Cantoni a livello di gestione delle capacità ospedaliere. Accoglie favorevolmente gli sforzi profusi dalla Confederazione per sostenere i Cantoni in quest'ambito durante la pandemia. Parte dal principio che il Consiglio federale esaminerà la necessità di disciplinare questo aspetto più precisamente durante la revisione della LEp.

Infine, la Commissione condivide il parere secondo cui l'UFSP dovrebbe raccogliere esempi di buone prassi cantonali in materia di gestione delle prestazioni regolari di cura durante la pandemia di COVID-19, allo scopo di garantire che, in caso di futura pandemia, l'accesso a prestazioni «non urgenti» continui a essere garantito per quanto possibile parallelamente alla gestione della situazione sanitaria eccezionale.

⁶⁹⁰ Secondo la Commissione anche se un intervento della Confederazione in questo ambito dovrebbe essere per quanto possibile evitato in caso di pandemia futura, un simile provvedimento non può essere completamente escluso. Per questa ragione, ritiene che le modalità di un simile intervento dovrebbero essere precisate.

⁶⁹¹ La valutazione di Interface e Infrasa ha mostrato che la definizione degli interventi e dei trattamenti non urgenti è stata fatta in modo diverso a dipendenza degli ospedali e che l'UFSP aveva volutamente concesso un margine di manovra agli attori sanitari a questo riguardo (cfr. n. 7.3.5).

Raccomandazione 13: disciplinare in modo più preciso il divieto di interventi non urgenti e assicurare il mantenimento delle prestazioni regolari in caso di pandemia

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

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

8.5.3 Coordinamento intercantonale, ruolo e competenze delle conferenze intercantonali

Dai chiarimenti effettuati dalla CdG-S è emerso più volte che non soltanto la collaborazione tra la Confederazione e i Cantoni, ma anche il coordinamento intercantonale ha un ruolo fondamentale nella gestione delle crisi di grande portata. Durante una pandemia questo coordinamento è essenziale in particolare per garantire la coerenza e la pianificazione adeguata dei provvedimenti sanitari adottati dai Cantoni durante la situazione particolare (cfr. n. 8.3.4) e la situazione normale (cfr. n. 8.3.5). Da questo dipende anche la riuscita delle consultazioni sui provvedimenti nazionali (cfr. n. 8.4.1). Un buon coordinamento intercantonale è un requisito per il rafforzamento del dialogo strategico tra la Confederazione e i Cantoni nella gestione delle crisi (cfr. n. 8.2.3). Ha anche un ruolo fondamentale per l'attuazione del tracciamento dei contatti (cfr. n. 8.5.1) e la gestione delle capacità ospedaliere (cfr. n. 8.5.2).

Conformemente al suo mandato legale la CdG-S ha concentrato i suoi lavori sulle attività delle autorità federali, ma non ha effettuato un'analisi della collaborazione intercantonale. Come il Consiglio federale, ritiene tuttavia essenziale che i Cantoni effettuino un bilancio critico e approfondito di quest'aspetto e che esaminino i mezzi mediante i quali la loro collaborazione potrebbe essere rafforzata in base agli insegnamenti tratti dalla crisi.

La Commissione constata peraltro che la pandemia di COVID-19 ha evidenziato un problema di fondo sul ruolo delle conferenze intercantonali e della CdC nell'interfaccia tra i governi cantonali e la Confederazione in periodo di crisi. Di fatto queste conferenze hanno avuto un ruolo determinante nella gestione della pandemia: sono state uno dei principali interlocutori delle autorità federali, hanno permesso di consolidare la posizione dei Cantoni su numerose questioni e hanno talvolta assunto de facto un ruolo decisionale per quanto riguarda la definizione della strategia di gestione della crisi. Tuttavia, il ruolo centrale svolto da queste conferenze è in conflitto con il principio secondo cui ogni governo cantonale decide in modo sovrano nei settori di sua competenza. Questa situazione triangolare ha provocato tensioni e incomprensioni durante la crisi pandemica di COVID-19, sia da parte della Confederazione sia dei Cantoni; questa problematica è apparsa in modo particolarmente evidente in relazione all'integrazione dei Cantoni nell'organizzazione di crisi (cfr. n. 8.2.4) e alle procedure

di consultazione (cfr. n. 8.4.1). Secondo la CdG-S è indispensabile che i Cantoni tragano insegnamenti dalla pandemia per quanto riguarda il ruolo delle conferenze intercantionali in periodi di crisi ed esaminino in che modo le competenze decisionali di queste Conferenze possano essere rafforzate.

La CdG-S accoglie favorevolmente le raccomandazioni formulate su questi due punti dalla CdC nel suo rapporto dell'aprile 2022⁶⁹²; parte dal principio che la CdC riferirà a tempo debito sul seguito che vi sarà dato. Essa invita il Consiglio federale ad affrontare periodicamente questa tematica durante i suoi scambi con i Cantoni (p. es. nel quadro del Dialogo federalista).

9 Conclusioni e seguito dei lavori

Sulla base delle informazioni raccolte tra il 2020 e il 2023 la CdG-S ha allestito una panoramica delle strutture di collaborazione fra Confederazione e Cantoni per la gestione della pandemia di COVID-19 (n. 6.1) e una cronologia dettagliata dell'attuazione di questa collaborazione durante la crisi (n. 6.2). In seguito ha analizzato la valutazione fornita dalle autorità federali e cantonali in merito a diversi aspetti di questa collaborazione, tenendo conto delle valutazioni e dei pareri già pubblicati (n. 7).

Secondo la CdG-S la collaborazione tra la Confederazione e i Cantoni per la gestione della pandemia ha presentato sia aspetti positivi sia negativi. Anche grazie agli sforzi comuni delle autorità federali e cantonali, la Svizzera ha potuto superare questa crisi di ampia portata in maniera soddisfacente. Questa collaborazione ha mostrato i suoi limiti in tre momenti della crisi: quando è scoppiata la pandemia (febbraio–marzo 2020), in occasione della seconda ondata (ottobre–dicembre 2020) e dopo il ritorno alla situazione normale (estate 2022).

La CdG-S nota che già durante la pandemia la Confederazione e i Cantoni si sono sforzati di colmare le lacune identificate e di trarne degli insegnamenti. La Commissione ritiene tuttavia che, sulla base di quest'esempio, siano necessari ancora miglioramenti in più punti per quanto concerne la collaborazione tra Confederazione e Cantoni in periodo di crisi. Rileva al riguardo che, all'uscita dalla crisi, le autorità federali e cantonali hanno posizioni divergenti su diverse questioni di fondo. Essa si aspetta che tutti gli attori interessati continuino a intrattenere un dialogo aperto e costruttivo su tali questioni e lavorino insieme, sui punti di divergenza, all'elaborazione e all'attuazione di soluzioni che ottengano il più ampio consenso possibile.

Conformemente al suo mandato (cfr. n. 2), la CdG-S presenta di seguito le sue conclusioni per quanto riguarda i criteri di legalità, adeguatezza ed efficacia.

⁶⁹² Rapporto della CdC del 29 apr. 2022, raccomandazione 7 (scambio d'informazioni verticale e orizzontale), 10 (ruolo delle conferenze nazionali governative e tecniche) e 11 (ruolo delle conferenze regionali governative e tecniche).

9.1 Criterio di legalità

Le decisioni e le misure adottate dalle autorità federali in materia di collaborazione con i Cantoni per la gestione della pandemia di COVID-19 erano conformi alle prescrizioni pertinenti? Queste ultime erano appropriate?

In generale la CdG-S giunge alla conclusione che le decisioni e le misure adottate dalle autorità federali in materia di collaborazione con i Cantoni erano conformi alle prescrizioni pertinenti e che queste ultime erano appropriate per garantire una collaborazione adeguata. La pandemia ha tuttavia mostrato che è necessario adattare e precisare su più punti le basi legali e le normative. Peraltro, in alcuni casi, le prescrizioni non sono state applicate oppure si sono rivelate inadatte dinanzi alla realtà della crisi.

La Commissione ritiene che durante la pandemia sia stata rispettata una parte dei principi costituzionali che disciplinano la collaborazione tra Confederazione e Cantoni (cfr. n. 4): in particolare per quanto riguarda l'intervento della Confederazione nel caso in cui sia necessario un disciplinamento uniforme da parte sua (art. 43a cpv. 1 Cost.), l'attuazione da parte dei Cantoni del diritto federale (art. 46 cpv. 1 Cost.) e la presa in considerazione delle particolarità cantonali (art. 46 cpv. 3 Cost.).

La Commissione stila un bilancio più mitigato per quanto riguarda la sussidiarietà dell'adempimento dei compiti statali (art. 5a Cost.), l'aiuto reciproco e la collaborazione nell'adempimento dei compiti (art. 44 cpv. 1 Cost.), la partecipazione dei Cantoni al processo decisionale (art. 45 cpv. 1 Cost.) e la consultazione dei Cantoni (art. 45 cpv. 2 Cost.). Secondo la CdG-S, questi principi sono stati in particolare messi in crisi con il ritorno alla situazione particolare e durante la seconda ondata della pandemia (estate e autunno 2020).

La CdG-S ritiene che la ripartizione delle competenze prevista nella LEp come pure il modello a tre livelli si siano dimostrati nel complesso validi, anche se va chiarita la ripartizione delle competenze nella situazione particolare e al momento del ritorno alla situazione normale. La Commissione ritiene importante approfittare della revisione prevista della LEp per precisare e completare diversi aspetti della collaborazione tra Confederazione e Cantoni. Su questa base i compiti delle autorità federali e cantonali devono essere concretizzati nella nuova versione del Piano pandemico attualmente in fase di elaborazione. Si tratta di assicurare che i rispettivi ruoli e le rispettive competenze siano regolati e compresi il più chiaramente possibile affinché in caso di crisi sanitaria sia possibile beneficiare dei punti di forza di ciascuna parte.

La Commissione ravvisa la necessità di precisare, adattare e completare le basi legali e normative in particolare per i punti seguenti:

- *Organizzazione di crisi:* i due principali stati maggiori di crisi della Confederazione (SMFP e SMCC) non hanno assunto il ruolo di condotta previsto della legislazione, riducendo così il proprio valore aggiunto per quanto riguarda l'integrazione dei Cantoni. La Commissione giudica positivamente la volontà del Consiglio federale di meglio coinvolgere in futuro i Cantoni nell'organizzazione di crisi federale. Si aspetta che il Consiglio federale chiarisca le modalità di partecipazione dei Cantoni negli stati maggiori federali e stabilisca norme in materia (raccomandazione 1, n. 8.2.1). Peraltro, l'organo di coordinamento LEp non ha adempiuto pienamente i compiti previsti dalla legislazione. La CdG-S invita il

Consiglio federale a chiarire quali debbano essere in futuro il ruolo e i compiti di quest'organo (raccomandazione 5, n. 8.2.5).

- *Coinvolgimento dei Cantoni prima del passaggio alla «situazione particolare» e alla «situazione straordinaria»:* la CdG-S invita il Consiglio federale a valutare se la procedura corrispondente dovrebbe essere disciplinata in maniera più precisa, poiché questo passaggio comporta un trasferimento fondamentale di competenze tra Confederazione e Cantoni (raccomandazioni 6, n. 8.3.2).
- *Clausola d'eccezione cantonale:* la Commissione stila un bilancio generalmente positivo riguardo alla «clausola d'eccezione» adottata dal Consiglio federale a fine marzo 2020 nell'ordinanza 2 COVID-19 per tenere conto della situazione sanitaria particolare del Cantone Ticino. Invita il Consiglio federale a esaminare la necessità di precisare la LEp sulla base di questo caso, in particolare introducendo nella legge una delimitazione giuridica generale delle competenze federali e cantonali durante una situazione straordinaria (raccomandazione 7, n. 8.3.3).
- *Ripartizione dei compiti, delle competenze e delle responsabilità durante la situazione particolare:* la CdG-S ritiene che la ripartizione fondamentale dei ruoli tra Confederazione e Cantoni durante la situazione particolare sia adeguata e proporzionata (cfr. n. 8.3.4). Considerate le lacune constatate in particolare durante l'autunno 2020, la Commissione considera tuttavia essenziale descrivere più in dettaglio compiti, competenze e responsabilità rispettivi affinché questo modello funzioni nella pratica. Invita il Consiglio federale ad allestire, in collaborazione con i Cantoni, un elenco di provvedimenti rientranti innanzitutto nell'ambito di competenza dei Cantoni, a chiarire le singole possibilità d'intervento della Confederazione (in particolare per quanto riguarda l'applicazione dell'art. 77 LEp) e a chiarire i criteri per l'adozione di provvedimenti su scala nazionale da parte del Consiglio federale. Le linee direttrici in merito a tali punti devono essere stabilite nella LEp, nel Piano pandemico o in accordi con i Cantoni (raccomandazione 8, n. 8.3.4).
- *Condotta strategica durante una situazione particolare:* la Commissione ritiene che su questo punto dovrebbe essere garantito un migliore coordinamento tra Confederazione e Cantoni. Invita il Consiglio federale a esaminare le misure necessarie a tale scopo e a procedere agli adeguamenti indispensabili delle basi legali e regolamentari. Peraltro il Consiglio federale è invitato a stabilire nella LEp gli organi o le piattaforme incaricate di garantire tale coordinamento (raccomandazione 8, n. 8.3.4).
- *Ripartizione dei compiti, delle competenze e delle responsabilità in seguito al ritorno alla situazione normale:* viste le divergenze di opinione tra Confederazione e Cantoni constatate nel corso del 2022, la CdG-S si aspetta che il Consiglio federale chiarisca questo punto. Lo invita in particolare a stabilire in modo più preciso i criteri che possono giustificare il ritorno alla situazione particolare in caso di nuovo aumento dei casi e a esaminare la possibilità di introdurre un'ulteriore fase nella LEp (raccomandazione 9, n. 8.3.5)

- *Consultazione dei Cantoni*: la CdG-S ritiene poco realistico fissare un processo formale di consultazione dei Cantoni durante la situazione straordinaria, tuttavia invita il Consiglio federale a esaminare quali potrebbero essere le opzioni disponibili per rafforzare il più possibile il loro coinvolgimento. Per quanto riguarda la situazione particolare, la Commissione rileva che in generale i criteri fissati nella LCo concernenti i termini di consultazione non hanno potuto essere rispettati. Invita il Consiglio federale a disciplinare in modo chiaro con i Cantoni lo svolgimento della procedura di consultazione, in particolare per quanto riguarda i termini, ma anche a stabilire in quali casi le consultazioni possono essere realizzate per il tramite di conferenze intercantonali. Sulla base di queste riflessioni il Consiglio federale è invitato a procedere ai necessari adattamenti della LCo, dell'OCo, della LEp e dell'OEp (raccomandazione 10, n. 8.4.1).
- *Informazione dei Cantoni*: la CdG-S ritiene che la qualità del quadro legale stabilito dalle autorità federali fosse nel complesso buona, tenuto conto del contesto particolare della crisi. Ravvisa invece la necessità di migliorare l'informazione dei Cantoni sui provvedimenti che sono stati decisi. Invita il Consiglio federale a esaminare quali misure possono essere adottate a questo riguardo e a formalizzare i processi corrispondenti a livello legislativo o di direttive (raccomandazione 11, n. 8.4.2)
- *Tracciamento dei contatti*: la Commissione ha constatato che le disposizioni della LEp al riguardo erano soltanto sommarie e che le autorità non disponevano di un sistema di tracciamento dei contatti in grado di far fronte a una pandemia di simile portata. Ravvisa la necessità di chiarire e migliorare la responsabilità del tracciamento dei contatti, le strutture di coordinamento e l'introduzione di sistemi informatici armonizzati tra Confederazione e Cantoni. In un postulato invita il Consiglio federale a stilare, in collaborazione con i Cantoni, un bilancio globale del tracciamento dei contatti effettuato durante la pandemia di COVID-19 e a procedere su questa base alle necessarie modifiche della LEp, del Piano pandemico e degli altri documenti pertinenti (postulato 2, n. 8.5.1).
- *Divieto d'interventi ospedalieri non urgenti*: la CdG-S giunge alla conclusione che questo provvedimento rispettava il principio di legalità, ma ritiene necessario apportare modifiche alla LEp in base alle esperienze raccolte. Invita il Consiglio federale a disciplinare le modalità di un tale divieto e a esaminare se occorra stabilire criteri più vincolanti per la definizione di «intervento non urgente» (raccomandazione 13, n. 8.5.2).

Infine, la CdG-S constata che, durante la pandemia, la Confederazione ha assunto numerosi compiti che, di principio, la LEp o altre leggi non le attribuivano; tali compiti sono in particolare stati disciplinati nella legge COVID-19 (cfr. n. 4)⁶⁹³. Se da un lato considera appropriato quest'approccio, dall'altro ritiene anche importante che il Consiglio federale esamini quali tra queste misure debbano in futuro essere sancite in modo definitivo nella LEp.

⁶⁹³ P. es.: gestione delle scorte di materiale medico, riserve di capacità del sistema sanitario, tracciamento dei contatti, monitoraggio della pandemia, provvedimenti nell'ambito degli eventi pubblici, misure di sostegno economico.

9.2 Criterio di adeguatezza

Le autorità federali hanno utilizzato in modo adeguato il margine di apprezzamento di cui disponevano in materia di collaborazione con i Cantoni per la gestione della pandemia di COVID-19?

La CdG-S ritiene che, nell'insieme, le autorità federali abbiano usato in modo adeguato il loro margine di apprezzamento per quanto riguarda la collaborazione con i Cantoni durante la pandemia. Ciò ha permesso di colmare alcune lacune individuate nella legislazione (cfr. sopra), in particolare durante le prime settimane di crisi.

Per quanto riguarda le *strutture di collaborazione*, la CdG-S stila un bilancio positivo dei contatti diretti e regolari avuti dalle autorità federali con i Cantoni sul piano specialistico e della stretta collaborazione tra il DFI e la CDS (n. 8.2). Tuttavia, ritiene che l'integrazione dei Cantoni nelle strutture dell'organizzazione di crisi federale fosse soltanto in parte adeguata; esse non hanno in realtà permesso alla Confederazione di approfittare delle conoscenze dei Cantoni e per questi ultimi hanno costituito un valore aggiunto ridotto. Secondo la Commissione, le modalità d'istituzione dell'organizzazione di crisi federale e la complessità di quest'ultima hanno giocato a sfavore dell'integrazione dei Cantoni (n. 8.2.1). La mancanza di servizi di contatto chiari ha costituito una sfida in particolare durante i primi mesi della crisi e ha complicato la trasmissione d'informazioni. La CdG-S considera necessario che il Consiglio federale allestisca un elenco dei contatti pertinenti in caso di crisi e che esamini l'opportunità di creare uno strumento informatico al riguardo (raccomandazione 2, n. 8.2.2).

Sul piano politico e strategico, la Commissione constata che il Consiglio federale e i suoi membri si sono sforzati di garantire contatti regolari con i Cantoni e che questi ultimi hanno partecipato in modo indiretto alla strategia di gestione della crisi. Nota tuttavia che gli scambi strategici e politici tra la Confederazione e i governi cantonali non hanno seguito linee guida chiare. La Commissione accoglie con favore la volontà del Consiglio federale di migliorare in futuro la collaborazione strategica con i Cantoni. A suo parere sarebbe necessario esaminare l'opportunità di introdurre incontri istituzionali regolari tra il collegio governativo e i Cantoni durante i periodi di crisi (raccomandazione 3, n. 8.2.3). Invita inoltre il Consiglio federale a chiarire la collaborazione strategica tra i dipartimenti e le conferenze intercantionali in periodo di crisi, in particolare attraverso convenzioni (raccomandazione 4, n. 8.2.4). Non ritiene invece opportuno istituire un organo paritetico della Confederazione e dei Cantoni incaricato dello scambio strategico sulla gestione nazionale delle crisi, come invece propongono i Cantoni.

Per quanto concerne la *ripartizione delle competenze* durante le varie fasi della pandemia la CdG-S giunge innanzitutto alla conclusione che il Consiglio federale ha utilizzato a dovere il margine di manovra che gli spettava durante la situazione straordinaria, lasciando nel contempo una certa libertà ai Cantoni e coinvolgendoli il più possibile nella gestione di crisi (n. 8.3.3). Stila un bilancio nettamente più critico per il periodo in cui vigeva la situazione particolare e constata che l'assenza di una comprensione condivisa della ripartizione dei ruoli e delle competenze ha avuto un impatto negativo sulla gestione della pandemia, in particolare nell'autunno 2020. Al di là dei problemi legati alla mancanza di chiarezza sulla ripartizione dei compiti nella LEp (cfr. sopra), la CdG-S ritiene che le lacune constatate siano riconducibili a diversi fattori, in particolare al fatto

che il passaggio dalla situazione straordinaria alla situazione particolare non è stato sufficientemente anticipato e che il contesto generale dell'estate 2020 non era favorevole a un chiarimento delle competenze (n. 8.3.4). La Commissione reputa che il Consiglio federale avrebbe dovuto intervenire in modo più attivo nei confronti dei Cantoni durante l'estate 2020 e s'interroga in particolare sull'uso limitato che le autorità federali hanno fatto dell'articolo 77 LEp (cfr. anche sopra). Considera invece che il Consiglio federale abbia agito in modo adeguato tra ottobre e dicembre 2020, riprendendo progressivamente in mano la gestione della crisi.

La Commissione accoglie favorevolmente il fatto che a partire da dicembre 2020 si sia gradualmente instaurata nella pratica una ripartizione delle competenze stabile, pur rilevando che quest'ultima non corrispondesse del tutto a ciò che la LEp prevedeva e abbia portato i Cantoni a basarsi ampiamente sulle decisioni del Consiglio federale invece di assumere una responsabilità di condotta proattiva (n. 8.3.4). La Commissione si compiace peraltro degli sforzi fatti dal Consiglio federale nel 2021 per indicare in modo più dettagliato i campi d'azione e i compiti della Confederazione e dei Cantoni. Deplora infine che Confederazione e Cantoni non siano riusciti a mettersi d'accordo in merito alla ripartizione delle competenze in seguito al ritorno alla situazione normale nel 2022. Ritiene che, nel caso di una nuova ondata, queste divergenze avrebbero potuto portare a una situazione di stallo con conseguenze potenzialmente negative; tuttavia, questa situazione non si è per fortuna verificata (n. 8.3.5).

Per quanto concerne la *collaborazione tra Confederazione e Cantoni riguardo alle misure nazionali di lotta contro la pandemia*, la Commissione constata che le autorità federali si sono sforzate di consultare i Cantoni sui provvedimenti previsti e di tenere conto delle loro osservazioni e proposte, ma che i processi corrispondenti hanno raggiunto i loro limiti nel contesto particolare della pandemia. Durante la situazione particolare, i termini di consultazione molto brevi hanno messo i Cantoni in una situazione estremamente difficile; il Consiglio federale e i dipartimenti si sono tuttavia adoperati per offrire loro il maggior lasso di tempo possibile. La Commissione ritiene peraltro che, seppur comprensibile dal punto di vista istituzionale, la decisione di rinunciare alle consultazioni attraverso la CDS nella primavera 2021, abbia indebolito la posizione dei Cantoni.

La CdG-S accoglie con favore le numerose misure adottate dalla Confederazione per sostenere i Cantoni nell'attuazione dei provvedimenti federali (in particolare nel settore del tracciamento dei contatti, n. 8.5.1). Ritiene che questo sostegno, che va oltre la ripartizione dei compiti inizialmente prevista, fosse giustificato dalle circostanze particolari della crisi. La Commissione reputa importante che la Confederazione stili un bilancio globale delle direttive e delle raccomandazioni sanitarie emanate durante la pandemia e che su questa base siano allestiti processi e modelli di documento (raccomandazione 12, n. 8.4.3). A suo parere è pure necessario stilare un bilancio globale dell'impiego dell'esercito e della protezione civile per sostenere l'esecuzione nei Cantoni durante la pandemia di COVID-19, vista la portata inedita di questo impiego e il suo ruolo fondamentale (postulato 1, n. 8.4.3).

Infine, la Commissione identifica un potenziale di miglioramento per quanto riguarda la collaborazione intercantonale in periodo di crisi (cfr. art. 48 Cost.). Ritiene fondamentale che i Cantoni facciano un esame critico e approfondito di questo aspetto. Allo stesso modo chiede loro di esaminare il ruolo delle conferenze intercantonali in periodo di crisi,

in particolare per quanto riguarda le loro competenze decisionali e la loro legittimità democratica (n. 8.5.3).

9.3 Criterio di efficacia

La collaborazione delle autorità federali con i Cantoni ha permesso di raggiungere l'obiettivo perseguito, vale a dire una gestione efficace della pandemia di COVID-19?

La Commissione giunge alla conclusione che la collaborazione fra Confederazione e Cantoni sia stata in generale efficace e, nel confronto internazionale, ha permesso alla Svizzera di far fronte alla pandemia di COVID-19 in modo soddisfacente. La pandemia ha mostrato che, nel sistema svizzero, un'azione congiunta dei vari livelli dello Stato è indispensabile per far fronte alle crisi di grande portata.

Le lacune nella collaborazione hanno tuttavia ostacolato una gestione efficace della crisi in certi momenti della pandemia, in particolare quando è scoppiata la seconda ondata, nell'autunno 2020. La mancanza di dialogo e di chiarezza sulla ripartizione delle rispettive competenze ha ritardato l'adozione di alcune misure, e di conseguenza vi è stato un controllo insufficiente dell'evoluzione della pandemia. La CdG-S è dell'opinione che un migliore coordinamento sarebbe stato possibile. Peraltro una situazione simile avrebbe potuto ripetersi a fine 2022 in seguito ai disaccordi sulla ripartizione delle competenze nella situazione normale, con conseguenze potenzialmente negative: scenario che fortunatamente non si è verificato (n. 8.3.5).

La CdG-S ritiene indispensabile che il Consiglio federale stili con i Cantoni un bilancio globale delle misure sanitarie di portata nazionale adottate durante la pandemia, ne valuti l'efficacia e metta in luce gli esempi di buone prassi. Su questa base, si aspetta che il Consiglio federale stabilisca, nell'ambito dei lavori in corso, quali modifiche devono essere apportate alla LEp, al Piano pandemico e a direttive o regolamenti pertinenti (n. 8.4).

La Commissione ha approfondito l'esempio del divieto di interventi ospedalieri non urgenti deciso dal Consiglio federale nel marzo 2020 (cfr. in proposito anche n. 9.1). Ha stilato un bilancio mitigato di questo provvedimento in termini di efficacia. Invita in particolare il Consiglio federale ad assicurarsi che l'UFSP raccolga gli esempi di buone prassi cantonali in materia di gestione delle prestazioni regolari di cura durante la pandemia e che, su questa base, adegui le basi legali e la regolamentazione pertinenti (raccomandazione 13, n. 8.5.2).

9.4 Prossime tappe

La Commissione constata che in seno all'Amministrazione federale sono attualmente in corso numerosi lavori, iniziati durante o subito dopo la pandemia, allo scopo di porre rimedio alle lacune identificate durante la crisi in materia di collaborazione con i Cantoni (in particolare attuazione delle raccomandazioni della CaF, seguito dato al postulato Cottier 20.4522 Riforma dell'organizzazione di crisi federale, cfr. n. 7.4). La revisione della LEp e del Piano pandemico, in particolare, offre un'opportunità di

avviare un dibattito di fondo tra il Parlamento, il Consiglio federale e le autorità cantonali in merito alla ripartizione dei compiti e alle modalità di collaborazione tra Confederazione e Cantoni nella lotta contro le epidemie.

La CdG-S desidera sottolineare che, a suo parere, è estremamente importante che gli insegnamenti tratti dalla pandemia di COVID-19 permettano di migliorare la collaborazione fra Confederazione e Cantoni non soltanto nel caso specifico di una pandemia, ma anche in modo più generale nella gestione di crisi di grande portata.

La CdG-S invita il Consiglio federale a tenere conto nei suoi futuri lavori delle constatazioni e raccomandazioni formulate nel presente rapporto e lo invita a sottoporle il suo parere al riguardo entro il 15 febbraio 2024.

10 ottobre 2023

In nome della Commissione della gestione del
Consiglio degli Stati (CdG-S):

Il presidente: Matthias Michel

Il presidente della sottocommissione DFI/DATEC:
Marco Chiesa

La segretaria delle CdG e della DelCG:
Ursina Jud Huwiler

Il segretario della sottocommissione DFI/DATEC:
Nicolas Gschwind

Abbreviazioni

AMCS	Associazione dei medici cantionali della Svizzera
APC	Associazione dei farmacisti cantionali
CDDGP	Conferenza delle direttrici e dei direttori dei dipartimenti cantionali di giustizia e polizia
CCPCS	Conferenza dei comandanti delle polizie cantionali svizzere
CdC	Conferenza dei governi cantionali
CDEP	Conferenza dei direttori cantionali dell'economia pubblica
CDF	Conferenza delle direttrici e dei direttori cantionali delle finanze
CdF	Commissioni delle finanze
CdG	Commissioni della gestione delle Camere federali
CdG-S	Commissione della gestione del Consiglio degli Stati
CdG-N	Commissione della gestione del Consiglio nazionale
CDPE	Conferenza delle direttrici e dei direttori della pubblica educazione
CDAS	Conferenza delle direttrici e dei direttori cantionali degli affari sociali
CFP	Commissione federale per la preparazione e la risposta alle pandemie
CG MPP	Conferenza governativa per gli affari militari, la protezione civile e i pompieri
CaF	Cancelleria federale
CRIVE	Centro nazionale di riferimento per le infezioni virali emergenti
CSSS	Commissioni della sicurezza sociale e della sanità
CSSS-S	Commissione della sicurezza sociale e della sanità del Consiglio degli Stati
CSSS-N	Commissione della sicurezza sociale e della sanità del Consiglio nazionale
Cost.	Costituzione federale della Confederazione Svizzera del 18 aprile 1999 (RS 101)
CT	<i>Contact Tracing</i> , tracciamento dei contatti
CTP	Conferenza dei direttori cantionali dei trasporti pubblici
DDPS	Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport
DEFR	Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca
DATEC	Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni
DelFin	Delegazione delle finanze

DFI	Dipartimento federale dell'interno
DFGP	Dipartimento federale di giustizia e polizia
E+F	Servizio «Evaluation und Forschung»
EICom	Commissione federale dell'energia elettrica
SMCC	Stato maggiore di crisi del Consiglio federale incaricato di gestire la crisi del coronavirus
SMFP	Stato maggiore federale Protezione della popolazione
SMCOP	Stato maggiore di crisi operativo
SMCPS	Stato maggiore di crisi politico-strategico
EnDK	Conferenza dei direttori cantonali dell'energia
FF	Foglio federale
HZI	<i>Helmholtz-Zentrum für Infektionsforschung</i>
Ip.	Interpellanza
Iv. Pa.	Iniziativa parlamentare
LCo	Legge federale del 18 marzo 2005 sulla procedura di consultazione (Legge sulla consultazione; RS 172.061)
LEp	Legge federale del 28 settembre 2012 sulla lotta contro le malattie trasmissibili dell'essere umano (Legge sulle epidemie; RS 818.101)
LeReg	<i>Leistungserbringerregister</i> , registro dei fornitori di prestazioni
LOGA	Legge del 21 marzo 1997 sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (RS 172.010)
Legge COVID-19	Legge federale sulle basi legali delle ordinanze del Consiglio federale volte a far fronte all'epidemia di COVID-19 (RS 818.102)
LL	Legge federale del 13 marzo 1964 sul lavoro nell'industria, nell'artigianato e nel commercio (Legge sul lavoro; RS 822.11)
Mo.	Mozione
NaDB	Gestione dei dati a livello nazionale
OCo	Ordinanza del 17 agosto 2005 sulla procedura di consultazione (Ordinanza sulla consultazione; RS 172.061.1)
OSMFP	Ordinanza del 2 marzo 2018 sullo Stato maggiore federale Protezione della popolazione (RS 520.17)
OEp	Ordinanza del 29 aprile 2015 concernente la lotta contro le malattie trasmissibili dell'essere umano (Ordinanza sulle epidemie; RS 818.101.1)
UFAE	Ufficio federale dell'approvvigionamento economico del Paese
UFE	Ufficio federale dell'energia
UFIT	Ufficio federale l'informatica e della telecomunicazione

UFG	Ufficio federale di giustizia
UFPP	Ufficio federale della protezione della popolazione
UST	Ufficio federale di statistica
UFSP	Ufficio federale della sanità pubblica
OLOGA	Ordinanza del 25 novembre 1998 sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (RS 172.010.1)
OMS	Organizzazione mondiale della sanità
OrC LEp	Organo di coordinamento previsto dalla legge sulle epidemie
Ordinanza COVID-19	Ordinanza del 28 febbraio 2020 sui provvedimenti per combattere il coronavirus (COVID-19) (RS 818.101.24)
Ordinanza 2 COVID-19	Ordinanza 2 del 13 marzo 2020 sui provvedimenti per combattere il coronavirus (COVID-19) (RS 818.101.24)
Ordinanza 3 COVID-19	Ordinanza 3 del 19 giugno 2020 sui provvedimenti per combattere il coronavirus (COVID-19) (RS 818.101.24)
Ordinanza sui certificati COVID-19	Ordinanza del 4 giugno 2021 concernente i certificati attestanti l'avvenuta vaccinazione anti-COVID-19, la guarigione dalla COVID-19 o il risultato di un test COVID-19 (RS 818.102.2)
Ordinanza COVID-19 eventi pubblici	Ordinanza del 26 maggio 2021 sui provvedimenti concernenti eventi pubblici di importanza sovracantonale in relazione all'epidemia di COVID-19 (RS 818.101.28)
Ordinanza COVID-19 traffico internazionale viaggiatori	Ordinanza del 2 luglio 2020 sui provvedimenti per combattere l'epidemia di COVID-19 nel settore del traffico internazionale viaggiatori (RS 818.101.27)
Ordinanza COVID-19 situazione particolare	Ordinanza del 23 giugno 2021 sui provvedimenti per combattere l'epidemia di COVID-19 nella situazione particolare (RS 818.101.26)
Ordinanza sugli interventi NBCN	Ordinanza del 20 ottobre 2010 sull'organizzazione di interventi in caso di eventi NBC e di catastrofi naturali (RU 2010 5395, 2015 195, 2017 4261).
USAV	Ufficio federale della sicurezza alimentare e di veterinaria
Po.	Postulato
PNS	Politica nazionale della sanità
RU	Raccolta ufficiale delle leggi federali
RS	Raccolta sistematica del diritto federale
SG-DFI	Segreteria generale del Dipartimento federale dell'interno
SORMAS	<i>Surveillance Outbreak Response Management and Analysis System</i>
SPOC	<i>Single Point of Contact</i> , servizio di contatto unico
SSC	Servizio sanitario coordinato

Allegato 1: Elenco delle persone sentite

Osservazione: di seguito la CdG-S menziona tutte le persone che hanno partecipato alle audizioni durante le quali è stata tematizzata la collaborazione con i Cantoni. La Commissione precisa tuttavia che alcune persone non si sono espresse di loro iniziativa su questo tema nel corso delle predette audizioni.

Personne sentite dalla sottocommissione DFI/DATEC della CdG-S:

Berset, Alain	Consigliere federale, capo del DFI
Bruhlin, Lukas	Ex segretario generale del DFI (fino al 31 marzo 2020)
Engelberger, Lukas	Consigliere di Stato (BS), presidente della CDS (dal 1° giugno 2020)
Gresch, Lukas	Segretario generale del DFI (dal 1° aprile 2020)
Jordi, Michael	Segretario generale della CDS (sino a fine settembre 2023)
Kopp, Christine	Responsabile della Taskforce COVID-19 de l'UFSP (dal 1° ottobre 2020 al 30 aprile 2023)
Kuster, Stefan	Ex responsabile della Divisione Malattie trasmissibili, UFSP (dal 1° aprile 2020 al 30 novembre 2020)
Lévy, Anne	Direttrice dell'UFSP (dal 1° ottobre 2020)
Mathys, Patrick	Responsabile della Sezione Gestione di crisi e collaborazione internazionale, Divisione Malattie trasmissibili, UFSP / consulente specializzato, SG-DFI (mutazione dal 7 giugno 2022 al 30 settembre 2023)
Minger, Thomas	Segretario generale aggiunto della CdC
Rathgeb, Christian	Consigliere di Stato (GR), presidente della CdC (dal 1° giugno 2020 al 31 dicembre 2022)
Ruiz, Rebecca	Consigliera di Stato (VD), vicepresidente della CDS (dal 1° giugno 2020)
Strupler, Pascal	Ex direttore dell'UFSP (fino al 30 settembre 2020)

Personne sentite dalla CdG-S e/o dalla CdG-N in seduta plenaria, come pure da altre sottocommissioni delle CdG :

Balthasar, Andreas	Senior Consultant, Interface
Berset, Alain	Consigliere federale, capo del DFI
Engelberger, Lukas	Consigliere di Stato (BS), presidente della CDS (dal 1° giugno 2020)
Gresch, Lukas	Segretario generale del DFI (dal ° aprile 2020)
Lévy, Anne	Direttrice dell'UFSP (dal 1° ottobre 2020)
Mathys, Patrick	Ex responsabile della Sezione Gestione di crisi e collaborazione internazionale, Divisione Malattie trasmissibili, UFSP / consulente specializzato, SG-DFI (mutazione dal 7 giugno 2022 al 30 settembre 2023)

Mayer, Roland	Segretario generale della CdC
Minger, Thomas	Segretario generale aggiunto della CdC
Parmelin, Guy	Consigliere federale, capo del DEFR, presidente della Confederazione per il 2021
Sommaruga, Simonetta	Consigliera federale, capodipartimento del DATEC (fino al 31 dicembre 2022), presidente della Confederazione per il 2020
Stocker, Ernst	Consigliere di Stato (ZH), vicepresidente della CdC (fino al 9 febbraio 2023)

Nell'agosto 2020, la CdG-S ha tenuto un colloquio con una delegazione del Governo e del Parlamento del Cantone di Basilea Campagna (Anton Lauber, Kathrin Schweizer, Heinz Lerf e Elisabeth Heer Dietrich) sulla gestione della pandemia di COVID-19. Nel settembre 2020, la CdG-N si è intrattenuta con una delegazione del Governo del Cantone di Berna (Christoph Ammann) sullo stesso tema. Nell'ambito di questi colloqui, la collaborazione tra la Confederazione e i Cantoni per la gestione della crisi è stata affrontata in modo puntuale.

Allegato 2: Interventi parlamentari concernenti la collaborazione tra la Confederazione e i Cantoni durante la pandemia di COVID-19

Dall'inizio della pandemia di COVID-19 sono stati depositati alle Camere federali numerosi interventi parlamentari concernenti direttamente o indirettamente la collaborazione tra la Confederazione e i Cantoni. I temi trattati sono diversi.

- *Ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni, funzionamento del federalismo in periodo di crisi*: nel maggio 2020 le Camere federali hanno accolto due mozioni di uguale tenore⁶⁹⁴ presentate dalle CSSS, che incaricano tra l'altro il Consiglio federale di effettuare un «esame completo (...) della gestione della governance, (...) in particolare dal punto di vista delle caratteristiche del nostro sistema politico (federalismo)». Nel dicembre 2020 il Consiglio nazionale ha tra l'altro accolto un postulato⁶⁹⁵ che incarica il Consiglio federale di analizzare la ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni nella gestione della pandemia di COVID-19 e di identificare i possibili miglioramenti a questo livello nella legislazione sulle epidemie. Infine, nel marzo 2021, il Consiglio nazionale ha accolto un postulato⁶⁹⁶ che incarica il Consiglio federale di analizzare il funzionamento dei meccanismi del federalismo nel contesto della crisi pandemica e di presentare i possibili miglioramenti al riguardo nell'ambito della lotta contro le epidemie, ma anche per altre crisi di portata nazionale (cfr. al riguardo n. 7.4). Sono state inoltre presentate diverse interpellanze su questo tema⁶⁹⁷.
- *Coinvolgimento dei Cantoni nell'organizzazione di crisi*: nell'ambito del loro rapporto sull'organizzazione di crisi della Confederazione per la gestione della pandemia⁶⁹⁸, le CdG hanno presentato due postulati di uguale tenore⁶⁹⁹ che incaricano il Consiglio federale di fare un bilancio globale sull'organizzazione di crisi della Confederazione. In questo contesto il Consiglio federale è chiamato a esaminare, tra l'altro, la questione del coinvolgimento dei Cantoni nell'organizzazione di crisi della Confederazione. Le Camere hanno accolto i postulati nel settembre 2022. Nel giugno 2021 il Consiglio nazionale ha accolto un postulato⁷⁰⁰

⁶⁹⁴ Mo. CSSC-E 20.3162 e CSSS-N 20.3165 Per una strategia di prevenzione e di crisi basata sui rischi per lottare contro le malattie trasmissibili, depositata il 29 aprile 2020.

⁶⁹⁵ Po. Fischer Roland 20.4153 Applicare i principi della NPC alla gestione di epidemie e pandemie, depositato il 24 settembre 2020.

⁶⁹⁶ Po. Cottier 20.4522 «Il federalismo di fronte alle crisi. Gli insegnamenti da trarre dalla crisi pandemica», depositato il 16 dicembre 2020.

⁶⁹⁷ P. es.: Ip. Egger Mike 21.3507 Il Consiglio federale ritarda la dissociazione dei compiti tra Confederazione e Cantoni?, depositata il 4 maggio 2021, Ip. Markwalder Christa 21.3496 Coerenza e buon senso nella gestione della pandemia?, depositata il 4 maggio 2021, Ip. Bäumle 20.4204 «Prevenzione e lotta al nuovo coronavirus Sars-CoV-2. Strategie e misure per proteggere la popolazione», depositata il 25 settembre 2020.

⁶⁹⁸ Organizzazione di crisi della Confederazione per la gestione della pandemia di COVID-19 (da gennaio a giugno 2020), rapporto delle CdG del 17 maggio 2022 (FF 2022 1801).

⁶⁹⁹ Po. CdG-N 22.3508 e CdG-S 22.3509 Bilancio globale e revisione dell'organizzazione di crisi della Confederazione alla luce degli insegnamenti tratti dalla crisi di coronavirus, depositati il 17 maggio 2022.

⁷⁰⁰ Po. Gruppo liberale radicale 21.3205 Ruolo dello Stato maggiore federale Protezione della popolazione nell'ambito della pandemia di Covid-19, depositato il 17 marzo 2021.

che incarica il Consiglio federale di valutare il ruolo svolto dallo SMFP durante la pandemia e, nel giugno 2022, un altro postulato⁷⁰¹ relativo all'istituzione di un «centro di competenza composto da periti permanenti» che consenta di anticipare le crisi future, e che in particolare operi in collaborazione con i Cantoni. È tra l'altro in sospenso in Consiglio nazionale una mozione⁷⁰² che chiede l'istituzione di un centro nazionale di allerta per le pandemie che abbia il compito di avvertire la Confederazione e i Cantoni. Infine, il Consiglio degli Stati ha respinto nel settembre 2020 un postulato⁷⁰³ riguardante l'istituzione di uno Stato maggiore federale di condotta permanente operativo.

- *Misure sanitarie adottate durante la pandemia*: nel settembre 2023 il Consiglio degli Stati ha adottato un postulato⁷⁰⁴ in cui si chiede una valutazione delle misure di salute pubblica adottate durante la pandemia da parte di un gruppo di esperti indipendenti e, sulla base delle conclusioni scaturite da tale valutazione, l'elaborazione di principi per la gestione di pandemie future.
- *Piano per pandemia*: nel settembre 2020 e nel marzo 2021 le Camere federali hanno accolto due mozioni di uguale tenore⁷⁰⁵ che incaricano in particolare il Consiglio federale di rivedere il Piano per pandemia influenzale «garantendone le responsabilità e l'applicabilità».
- *Capacità ospedaliere, personale di cura, costi della pandemia*: sono stati presentati numerosi interventi su questi temi, in particolare sullo stato e il monitoraggio delle capacità ospedaliere (in particolare nei reparti di terapia intensiva) nonché sulla carenza di personale di cura durante la crisi e sulle misure per farvi fronte⁷⁰⁶. Il tema dell'assunzione dei costi sanitari cagionati dalla pandemia di COVID-19

⁷⁰¹ Po. De Quattro 20.3542 Un centro di competenza per gestire il dopo Covid-19, depositato l'8 giugno 2020.

⁷⁰² Mo. Wettstein 21.3647 Istituire un centro nazionale di allerta per le pandemie, depositata il 7 giugno 2021.

⁷⁰³ Po. Burkart 20.3478 In grado di affrontare qualsiasi crisi. Lo Stato maggiore federale di condotta permanente operativo, depositato il 2 giugno 2020.

⁷⁰⁴ Po. Noser 23.3675 Valutazione indipendente dell'emergenza Covid secondo i principi della salute pubblica, depositato il 13 giugno 2023

⁷⁰⁵ Mo. Gruppo del Centro 20.3263 e Ettlín 20.3282 Trarre insegnamenti dalla pandemia di Covid-19 per il sistema sanitario svizzero, depositate il 4 maggio 2020 e 5 maggio 2020.

⁷⁰⁶ Cfr. in particolare Mo. CSSS-S 20.3162 e CSSS-N 20.3165 Per una strategia di prevenzione e di crisi basata sui rischi per lottare contro le malattie trasmissibili, depositate il 29 aprile 2020, Mo. Gruppo del Centro 20.3263 e Ettlín 20.3282 Trarre insegnamenti dalla pandemia di Covid-19 per il sistema sanitario svizzero, depositate il 4 maggio 2020 e 5 maggio 2020, Ip. Bulliard-Marbach 21.4276 Capacità dei reparti di terapia intensiva negli ospedali svizzeri, depositata il 30 settembre 2021, Ip. Gruppo Verde liberale 21.4007 Assistenza medica e cure infermieristiche di qualità anche in tempo di crisi, depositata il 15 settembre 2021.

è stato oggetto di diversi interventi parlamentari⁷⁰⁷, tra cui un postulato della CSSS del Consiglio degli Stati (CSSS-S)⁷⁰⁸ adottato dal Consiglio degli Stati nel maggio 2020, che incarica il Consiglio federale di presentare un rapporto sulle ripercussioni dei costi della salute dovuti alla pandemia sui soggetti che si assumono le spese.

Durante la crisi sono stati presentati molti altri interventi parlamentari in relazione alla collaborazione tra la Confederazione e i Cantoni. In particolare riguardavano la campagna di vaccinazione da parte dei Cantoni⁷⁰⁹, il sostegno prestato ai Cantoni dall'Esercito e dal servizio civile durante la pandemia⁷¹⁰ e le scorte preventive di materiale medico nei Cantoni⁷¹¹.

⁷⁰⁷ La Mo. Herzog 21.3377 Colmare le lacune nella legge sulle epidemie, depositata il 19 marzo 2021 è stata tolta dal ruolo nel marzo 2023. La Mo. Wehrli 20.4027 «Il dopo Covid-19. Per le future pandemie, l'indennizzo delle ripercussioni economiche sulle prestazioni di cura e sull'assunzione di costi ambulatoriali e stazionari dovrà essere disciplinato per legge», depositata il 21 settembre 2020, è stata ritirata nel settembre 2022. La Mo. CSSS-N 20.3457 Rapido accordo in materia di assunzione dei costi, depositata il 14 maggio 2020, accolta dal Consiglio nazionale ma respinta dal Consiglio degli Stati, è quindi liquidata.

⁷⁰⁸ Po. CSSS-E 20.3135 Chiarire le ripercussioni dei costi della salute dovuti alla pandemia sui diversi soggetti che si assumono le spese, depositato il 21 aprile 2020.

⁷⁰⁹ Cfr. in particolare Mo. Romano 21.3269 «Campagna di vaccinazione. Accelerare e digitalizzare le procedure in concerto con i Cantoni», depositata il 18 marzo 2021 (ritirata nel marzo 2023), Ip. Farinelli 20.4612 Covid-19 e distribuzione del vaccino, non era meglio una soluzione nazionale?, depositata il 17 dicembre 2020.

⁷¹⁰ Cfr. in particolare Mo. Salzmann 21.4419 Elaborare un pacchetto di misure per sgravare i servizi medici civili durante una pandemia, depositata il 13 dicembre 2021 (accolta dal Consiglio degli Stati nel marzo 2022), Ip. Roth Franziska 20.3261 Impiego del servizio civile durante l'emergenza Covid-19, depositata il 4 maggio 2020.

⁷¹¹ Cfr. in particolare Ip. Herzog 20.3274 Preparazione e gestione carenti nonostante la Commissione federale per la preparazione e la risposta alle pandemie, il piano pandemico recentemente rielaborato e i primi segnali di allarme dalla Cina, depositata il 5 maggio 2020. Ip. Gruppo liberale radicale 20.3238 «Covid-19. Verifica delle scorte obbligatorie», depositata il 4 maggio 2020.

Allegato 3: Panoramica dei contatti fra il DFI e i Cantoni durante le prime due fasi della pandemia

(Estratto della lettera del DFI alla Sottocommissione DFI/DATEC della CdG-S del 14 giugno 2021)

	Descrizione/Valutazione	Periodicità
Capodipartimento		
Scambi con i presidenti delle Conferenze specializzate delle direttrici e dei direttori e della CdC	<p>Descrizione</p> <p>Prima che fosse segnalata la prima infezione da coronavirus confermata in laboratorio in Svizzera, il capo del DFI si era intrattenuto a colloquio con la consigliera di Stato Hanselmann, presidente della CDS (24.2.2020). Da quel momento il consigliere federale Berset e la consigliera di Stato Hanselmann hanno avuto contatti regolari. Il 28 febbraio 2020 sono apparsi insieme davanti ai media per descrivere la situazione. Il consigliere di Stato Engelberger ha assunto la presidenza della CDS il 1° giugno 2020. Con lui gli scambi sono proseguiti e si sono intensificati a partire dall'autunno 2020.</p> <p>Scambi regolari hanno parimenti avuto luogo con gli altri presidenti delle conferenze specializzate. Vanno menzionati in particolare i contatti con i consiglieri di Stato Brutschin (Conferenza dei direttori cantonali dell'economia pubblica [CDEP]) e Würth (presidente della CdC, sostituito in seguito dal consigliere di Stato Rathgeb) come pure con la consigliera di Stato Steiner (Conferenza delle direttrici e dei direttori cantonali della pubblica educazione [CDPE]).</p> <p>Membri del comitato di diverse conferenze specializzate delle direttrici e dei direttori sono stati invitati a più riprese a colloqui (cfr. rubrica «Scambi con i presidenti delle conferenze specializzate delle direttrici e dei direttori o della CdC»). Questi contatti si sono rivelati particolarmente importanti quando determinati provvedimenti avevano conseguenze economiche particolari o concernevano l'ambito della formazione.</p> <p>Valutazione</p> <p>Durante tutta la crisi gli scambi tra il capo del DFI e i presidenti delle conferenze specializzate delle direttrici e dei direttori o della CdC sono stati fondamentali. Da un lato hanno permesso una diffusione diretta delle informazioni – consolidate fino a un certo punto – che emanavano dai Cantoni. Dall'altro i Cantoni hanno potuto essere informati spesso agevolmente sulle prossime tappe ed essere consultati a tale proposito. Punti importanti hanno potuto essere discussi prima di essere sottoposti a un altro organismo, come l'assemblea plenaria di una conferenza specializzata delle direttrici e dei direttori.</p>	Variabile, spesso più volte alla settimana /ad hoc
Scambi con i presidenti delle conferenze specializzate delle direttrici e dei direttori o della CdC	<p>Descrizione</p> <p>Scambi istituzionalizzati hanno luogo da anni fra il DFI e la CDS nel quadro del Dialogo sulla politica nazionale della sanità e del comitato strategico Dialogo PNS (unicamente Comitato direttore della CDS). Questi incontri sono l'occasione per affrontare temi di portata nazionale inerenti alla politica sanitaria a livello del capo del DFI e delle direttrici e dei direttori della sanità. Nel corso del primo semestre 2020, due incontri sono stati organizzati con il comitato strategico Dialogo PNS (23.1.2020 e 2.4.2020) e un Dialogo PNS ha avuto luogo il 14 maggio 2020.</p>	Mensilmente / istituzionalizzati, ad hoc se necessario

	<p>Nel giugno 2020 è stato istituito un gruppo di coordinamento Confederazione-CDS dedicato esclusivamente al COVID-19. Le riunioni alle quali partecipano tutti i membri della CDS hanno luogo mensilmente. Le discussioni riguardavano i provvedimenti dei Cantoni e della Confederazione, la procedura da seguire nella lotta contro la pandemia e numerosi punti chiave (p. es. tracciamento dei contatti, test, vaccinazione, certificato COVID) trattati in alternanza.</p> <p>Scambi regolari hanno pure avuto luogo con altre conferenze specializzate delle direttrici e dei direttori. Citiamo a titolo prioritario gli incontri fra il capo del DFI e i presidenti delle conferenze (in particolare della CDPE e della CDEP). Diverse conferenze sono state invitate a partecipare alla stessa riunione. Rappresentanti della CdC, della CDEP, della Conferenza delle direttrici e dei direttori cantonali degli affari sociali (CDAS), della Conferenza delle direttrici e dei direttori cantonali delle finanze (CDF), della Conferenza delle direttrici e dei direttori dei dipartimenti cantonali di giustizia e polizia (CDDGP), della CDS, della Conferenza governativa degli affari militari, la protezione civile e i pompieri (CG MPP) e della Conferenza svizzera dei Cancellieri di Stato (CCS) hanno fra l'altro assistito alla prima di queste riunioni il 16 marzo 2020.</p> <p>Valutazione</p> <p>Questi scambi servono a diffondere le informazioni tra la Confederazione e i Cantoni e a raccogliere pareri. Possono essere trasmesse a tutti i consiglieri di Stato interessati, ciò che non avviene per gli scambi tra il capo del DFI e i presidenti delle conferenze specializzate delle direttrici e dei direttori. Tuttavia, le risposte dei Cantoni divergono ancora di più. Questa eterogeneità costituisce peraltro una sfida.</p>	
Visite nei Cantoni	<p>Descrizione</p> <p>Dal 19 marzo 2020 il consigliere federale Berset si è recato 25 volte nei Cantoni dove è stato accolto dai membri dei governi cantonali o dai governi in corpore. Inoltre ha potuto farsi un'idea della situazione nei Cantoni e delle sfide poste dall'esecuzione dei provvedimenti.</p> <p>Valutazione</p> <p>Grazie a queste visite ha potuto, da un lato, avere scambi diretti con i rappresentanti dei governi cantonali e, dall'altro, essere in contatto diretto con le persone che sono in prima linea nella lotta contro la pandemia nelle istituzioni (p. es. ospedali, istituti medico-sociali, centri di test o di vaccinazione) o nelle imprese. Questi scambi molto preziosi sono stati talvolta integrati direttamente nella fase di sviluppo dei provvedimenti.</p>	Variabile (ogni 15 giorni circa) / ad hoc
Vertici tematici	<p>Descrizione</p> <p>Si sono svolti diversi vertici tematici. Sono stati invitati a parteciparvi rappresentanti dei Cantoni e di altre cerchie interessate (p. es. industria). Citiamo:</p> <ul style="list-style-type: none"> - il vertice sul turismo #1 del 26 aprile 2020 (con la presidente della Confederazione Sommaruga, i consiglieri federali Parmelin e Berset, diverse associazioni e la Conferenza dei direttori degli enti regionali Svizzeri del turismo [CDR]); - il vertice del turismo #2 del 24 maggio 2020 (con la presidente della Confederazione Sommaruga, i consiglieri federali Parmelin e Berset, diverse associazioni e la CDR); - il vertice del turismo #3 del 31 agosto 2020 (con la presidente della Confederazione Sommaruga, i consiglieri federali Parmelin e Berset, diverse associazioni e la CDR); - la riunione del 14 ottobre 2020 con i rappresentanti dei comprensori sciistici (con il consigliere federale Berset, la CDS, la CDEP, diverse associazioni e i consiglieri di Stato dei Cantoni VS, GR, BE, UR); - il vertice del turismo #4 del 5 febbraio 2021 (con il presidente della Confederazione Parmelin, i consiglieri federali Maurer e Berset, diverse associazioni e la CDR); 	

	<p>- il vertice sulla vaccinazione del 25 marzo 2021 (con il presidente della Confederazione Parmelin, il consigliere federale Berset, rappresentanti dell'industria farmaceutica e i membri della CDS).</p> <p>Valutazione</p> <p>Questi vertici hanno permesso di discutere su preoccupazioni molto specifiche, come i provvedimenti relativi ai comprensori sciistici durante la stagione invernale, e di esporre soluzioni concrete. Questa costellazione si è rivelata molto efficace soprattutto per le questioni legate al turismo, dal momento che alcuni Cantoni erano colpiti più di altri e perché è stato possibile consultare attori supplementari (come le associazioni del turismo).</p>	
Conversazioni telefoniche e incontri con alcuni consiglieri di Stato	<p>Descrizione</p> <p>Dall'inizio della crisi il capo del DFI è stato in contatto regolare con i membri dei governi cantonali. Conversazioni telefoniche hanno avuto luogo con i rappresentanti dei Cantoni TI, SG, VS, GR, GE, ZH tra il 24 febbraio 2020 e la prima riunione con l'assemblea plenaria della CDS. Questi stretti contatti sono stati mantenuti sino ad oggi. Peraltro il consigliere federale Berset si è intrattenuto molte volte alla settimana ad hoc con membri dei governi cantonali. È stato possibile affrontare una moltitudine di temi.</p> <p>Il capo del DFI è stato in contatto diretto con diversi collaboratori della Segreteria generale, con il Ticino in particolare durante la prima ondata. Questo Cantone si è ritrovato da subito in una situazione particolarmente esposta, per cui è stato opportuno applicare provvedimenti più rigorosi rispetto alle altre regioni della Svizzera. Questo scambio ha condotto fra l'altro all'introduzione dell'«articolo di crisi» che permette ai Cantoni di derogare alle disposizioni federali anche in una situazione straordinaria.</p> <p>Valutazione</p> <p>Gli scambi individuali fra il capo del DFI e i rappresentanti dei Cantoni rivestono un'importanza fondamentale. Condizioni molto diverse vigono nei Cantoni e i provvedimenti devono tener conto per quanto possibile di questa eterogeneità. Allo stesso tempo gli scambi diretti permettono spesso di comunicare la posizione del Consiglio federale in modo mirato.</p>	Più volte alla settimana / ad hoc
Segretario generale		
Stato maggiore del Consiglio federale incaricato di gestire la crisi di coronavirus SMCC (dal 20.3.2020 al 30.6.2020)	<p>Descrizione</p> <p>Lo Stato maggiore di crisi ad hoc è stato istituito il 20 marzo 2020 conformemente alle istruzioni concernenti la gestione delle crisi nell'Amministrazione federale. Si è adoperato principalmente per coordinare la gestione di crisi e per gestire le ripercussioni sul sistema sanitario. Ha riunito rappresentanti dei Cantoni, di tutti i dipartimenti (DFI, DDPS, DFAE, DEFR, DFGP, DFF e DATEC) e della Cancelleria federale (CaF), come pure dello Stato maggiore federale Protezione della popolazione (SMFP). Roland Meyer, segretario generale della CdC, ha permesso di coordinare i lavori con i Cantoni, un aspetto importante della «situazione straordinaria» ai sensi dell'articolo 7 della legge sulle epidemie.</p> <p>Valutazione</p> <p>Inserito nella rete di stati maggiori attivati a livello della Confederazione, lo SMCC e la sua segreteria hanno saputo identificare e chiarire i punti che venivano affrontati simultaneamente dai diversi gruppi di lavoro. Allo stesso modo, la rappresentanza dei Cantoni al suo interno ha permesso allo SMCC di orientare il suo lavoro verso i compiti d'esecuzione, sebbene, a causa dell'urgenza dei dossier, il termine richiesto dai Cantoni non ha sempre potuto essere rispettato.</p>	
Stato maggiore federale Protezione della popolazione (SMFP)	<p>Descrizione</p> <p>Lo SMFP è stato istituito formalmente all'inizio del mese di marzo 2020 in relazione alla proclamazione della «situazione straordinaria» dopo alcune sedute informative tenutesi a partire dal 24 gennaio 2020. Rappresentanti della Segreteria generale del DFI</p>	Una volta alla settimana / istituzionalizzata

	<p>hanno fatto parte dello SMFP durante la prima fase della pandemia. I Cantoni e numerose istituzioni cantonali (segnatamente la polizia, gli organi d'intervento, i servizi d'urgenza e i capi degli Stati maggiori cantonali di crisi) vi erano pure rappresentati. Sono stati informati degli ultimi sviluppi ogni settimana e hanno potuto dare il proprio contributo.</p> <p>Valutazione</p> <p>Grazie alla sua composizione molto diversificata, lo SMFP ha potuto diffondere informazioni sugli ultimi sviluppi a numerosi attori particolarmente coinvolti (segnatamente i servizi cantonali).</p>	
Comitato di direzione COVID-19 (dall'estate 2020)	<p>Descrizione</p> <p>Nell'estate 2020 il DFI ha istituito il Comitato di direzione COVID-19 in parte come continuazione dello SMCC nella situazione particolare. I futuri affari del Consiglio federale sono oggetto di discussione preliminare in senso a questo organo, che si riunisce ogni settimana. Tra l'altro, sia la Swiss National COVID-19 Task Force sia l'UFSP spiegano in questa sede la situazione epidemiologica attuale. Si compone dei segretari generali dei dipartimenti, del vicecancelliere e portavoce del Consiglio federale come pure della direttrice dell'UFSP e della segreteria della CDS. Le segreterie di altre conferenze specializzate delle direttrici e dei direttori (p. es. la CDPE) sono invitate in maniera selettiva alle sedute. Inoltre, i rappresentanti delle parti sociali sono invitati alle riunioni del comitato di direzione allargato.</p> <p>Valutazione</p> <p>Il comitato di direzione allargato riveste un ruolo essenziale a livello dell'informazione e dell'organizzazione. I dipartimenti e i Cantoni sono informati sugli affari pendenti. Possono dare il loro parere e pianificare le loro risorse in maniera ottimale.</p>	Una volta alla settimana / istituzionalizzata
Colloqui telefonici con alcuni consiglieri di Stato e con rappresentanti delle amministrazioni cantonali	<p>Descrizione</p> <p>Numerosi scambi ad hoc hanno luogo tra la Segreteria generale (SG) del DFI (segretario generale, altri collaboratori della SG) e rappresentanti dei Cantoni. I temi affrontati sono molto vari. Gli scambi servono prioritariamente per diffondere informazioni e identificare le necessità d'intervento.</p> <p>Valutazione</p> <p>Queste conversazioni sono molto preziose poiché facilitano la trasmissione di informazione della Confederazione ai Cantoni e viceversa.</p>	Variabile, spesso più volte alla settimana / ad hoc
Colloqui telefonici con le segreterie delle conferenze specializzate delle direttrici e dei direttori o della Cdc	<p>Descrizione</p> <p>Collaboratori della SG sono in contatto permanente con la segreteria della CDS mentre sentono in modo irregolare le segreterie di altre conferenze specializzate delle direttrici e dei direttori. Questi colloqui permettono di organizzare perfettamente consultazioni e incontri a livello politico.</p> <p>Valutazione</p> <p>Questi colloqui sono molto preziosi poiché preparano l'organizzazione delle consultazioni presso i Cantoni e gli incontri politici.</p>	

Allegato 4: Panoramica delle raccomandazioni e dei postulati della CdG-S

Raccomandazione 1: chiarire il coinvolgimento dei Cantoni nell'organizzazione di crisi federale

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

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

Raccomandazione 2: garantire l'identificazione e la comunicazione dei contatti pertinenti e delle persone di riferimento in caso di crisi

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

Raccomandazione 3: introdurre incontri istituzionali regolari tra Confederazione e Cantoni in periodo di crisi

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

Raccomandazione 4: disciplinare la collaborazione tra i dipartimenti e le conferenze intercantionali in caso di crisi

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

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

Raccomandazione 5: chiarire il ruolo e i compiti dell'OrC LEp

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

Raccomandazione 6: precisare il processo di coinvolgimento dei Cantoni nel momento del passaggio da una situazione all'altra

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

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

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

Raccomandazione 7: delimitare le competenze federali e cantonali durante una situazione straordinaria e istituzionalizzare la «clausola d'eccezione»

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

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

Raccomandazione 8: chiarire la collaborazione tra la Confederazione e i Cantoni durante la situazione particolare

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

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

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

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

Raccomandazione 9: chiarire i compiti, le competenze e le responsabilità della Confederazione e dei Cantoni durante una situazione normale in seguito alla pandemia

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

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

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

Raccomandazione 10: migliorare la consultazione dei Cantoni in periodo di crisi

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

2. Per una situazione particolare ai sensi della LEp il Consiglio federale è invitato a fissare, d'intesa con i Cantoni, criteri generali che permettano di determinare i

termini applicabili alle consultazioni sulle misure nazionali di lotta contro le pandemie. È invitato a disciplinare in modo chiaro lo svolgimento della procedura di consultazione tenendo conto delle sfide legate alla confidenzialità.

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

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

Raccomandazione 11: migliorare l'informazione dei Cantoni sui provvedimenti nazionali in periodo di crisi

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

Raccomandazione 12: stilare un bilancio delle direttive e raccomandazioni emanate dall'UFSP all'attenzione dei Cantoni

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

Raccomandazione 13: disciplinare in modo più preciso il divieto di interventi non urgenti e assicurare il mantenimento delle prestazioni regolari in caso di pandemia

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

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

Postulato 1: stilare un bilancio dell'impiego dell'esercito e della protezione civile per il sostegno ai Cantoni durante la pandemia di COVID-19

Il Consiglio federale è invitato a stilare un bilancio globale e approfondito dell'impiego dell'esercito e della protezione civile per sostenere l'esecuzione nei Cantoni durante la pandemia di COVID-19.

1. Il Consiglio federale è invitato ad analizzare i compiti e le prestazioni forniti dall'esercito e dalla protezione civile a favore dei Cantoni e a stilare un bilancio di questo impiego in termini di finanze, risorse umane e logistica.
2. Il Consiglio federale è invitato a valutare l'adeguatezza dei processi interni all'Amministrazione federale legati a questa mobilitazione.
3. Il Consiglio federale è invitato a evidenziare gli insegnamenti che si possono trarre dal sostegno fornito dall'esercito e dalla protezione civile ai Cantoni per la gestione di crisi future di vasta portata.

Postulato 2: stilare un bilancio globale del tracciamento dei contatti durante la pandemia di COVID-19

Il Consiglio federale è invitato a stilare, in collaborazione con i Cantoni, un bilancio globale del tracciamento dei contatti realizzato durante la pandemia di COVID-19.

1. Il Consiglio federale è invitato a procedere a un'analisi dell'attuazione del tracciamento dei contatti nei Cantoni, allo scopo di evidenziare gli esempi di buone prassi, i punti deboli e le difficoltà constatate durante la pandemia.
2. Il Consiglio federale è invitato a valutare i principali provvedimenti adottati dalla Confederazione per sostenere il tracciamento dei contatti cantonale e a stabilire se tali provvedimenti debbano essere resi permanenti.
3. Il Consiglio federale è invitato a esaminare con i Cantoni l'introduzione di sistemi informatici armonizzati e di una banca dati comune per il tracciamento dei contatti.
4. Il Consiglio federale è invitato a esaminare con i Cantoni quali strutture debbano essere istituite per garantire il tracciamento dei contatti a livello sovracantonale (p. es. centro di competenze per il tracciamento dei contatti) e se questo coordinamento debba essere assunto soltanto dai Cantoni oppure debba essere un compito congiunto di Confederazione e Cantoni.
5. Sulla base di questi chiarimenti il Consiglio federale è invitato a procedere alle necessarie modifiche della LEp, del piano pandemico e degli altri documenti pertinenti.