



---

# Approvvigionamento della Svizzera con materiale medico in caso di eventi NBC

## Presa di posizione della ComNBC

---

06.05.2022



## 1. Contesto

Nel mese di dicembre del 2019 si sono diffuse le prime notizie su una nuova sindrome respiratoria comparsa in Cina, che hanno attirato l'attenzione di tutto il mondo. Poco dopo, le autorità cinesi hanno imposto il lockdown totale nella città di Wuhan. Inizialmente classificata come epidemia, la COVID-19 ha raggiunto l'Europa nel gennaio del 2020, gettando l'Italia in una situazione di emergenza straordinaria. Il 24 febbraio 2020, la Svizzera ha registrato il primo caso confermato con test biomolecolari. Tre settimane più tardi, il 16 marzo 2020, il Consiglio federale ha dichiarato la situazione straordinaria ai sensi dell'articolo 7 della legge sulle epidemie<sup>1</sup> e disposto diverse misure di confinamento per tutto il Paese. A due anni di distanza, le conseguenze della pandemia si sono (temporaneamente) attenuate, e resta da vedere come l'infezione si svilupperà a medio termine in Svizzera e nel mondo.

Durante la pandemia di COVID-19, si sono formati diversi colli di bottiglia nell'approvvigionamento di materiale medico, come mascherine igieniche e chirurgiche, grembiuli monouso, reagenti per test, materiale di laboratorio e medicinali. È quanto si deduce anche dagli ordini di acquisto e di stoccaggio emessi dall'Ufficio federale della sanità pubblica (UFSP) all'attenzione della Farmacia dell'esercito nel 2020 e 2021 nell'ambito degli sforzi volti a sostenere le strutture sanitarie svizzere<sup>2,3</sup>. L'attuale Rapporto sulla politica di sicurezza del Consiglio federale comprende l'obiettivo di «rafforzare la resilienza e la sicurezza dell'approvvigionamento» ed evidenzia che le interruzioni delle catene d'approvvigionamento possono generare un clima d'incertezza e quindi indebolire la sicurezza interna<sup>4</sup>.

La ComNBC ha quindi esaminato più da vicino gli aspetti relativi alla sicurezza dell'approvvigionamento di materiale medico durante eventi NBC e invitato esperti di vari organi federali a uno scambio di vedute.

## 2. Analisi e valutazione della situazione

Come emerso durante la pandemia di COVID-19, per l'approvvigionamento di materiale medico durante grossi eventi NBC si può fondamentalmente contare su una certa resilienza di base della società svizzera. A questo punto di forza si contrappongono però alcuni punti deboli che aumentano la vulnerabilità del sistema d'approvvigionamento.

### Resilienza di base

#### *Economia competitiva*

La Svizzera dispone di un'economia molto competitiva. La maggior parte degli attori dell'economia svizzera è consapevole del proprio ruolo e delle proprie responsabilità in una situazione di crisi nazionale o internazionale e agisce in modo costruttivo. L'economia segue a pari passo. La pandemia di COVID-19 ha dimostrato che le aziende svizzere sono pronte, in grado di agire rapidamente e di fornire i beni necessari in caso di crisi. Non è tuttavia dato sapere in che misura questa prontezza sia valida anche per altri tipi di eventi NBC, come ad esempio una contaminazione radiologica su larga scala o un'epizoozia.

---

<sup>1</sup> RS 818.101

<sup>2</sup> Task force Coordinamento degli acquisti Corona DDPS (2020): Rapporto sugli acquisti – Acquisto di materiale medico importante secondo l'ordinanza 2 COVID-19, allegato 4.

<sup>3</sup> Base logistica dell'esercito - Farmacia dell'esercito (2022): Secondo rapporto sugli acquisti - Acquisto di materiale medico importante secondo l'ordinanza 3 COVID-19, periodo 3° trimestre 2020 – 4° trimestre 2021

<sup>4</sup> Consiglio federale (24.11.2021): La politica di sicurezza della Svizzera - Rapporto del Consiglio federale

### *Piazza scientifica forte*

In Svizzera si attribuisce molta importanza alla scienza e alla ricerca<sup>5</sup>. Durante la pandemia di COVID-19, le istituzioni scientifiche e affini si sono attivate e hanno rivestito un ruolo di primo piano<sup>6</sup>. Dopo qualche problema iniziale si è instaurata una buona collaborazione tra gli attori scientifici e l'amministrazione pubblica. La Svizzera potrà presumibilmente mettere a frutto gli insegnamenti tratti dalla pandemia di COVID-19 in caso di altri eventi NBC.

### *Buona cultura amministrativa*

Nell'amministrazione pubblica della Confederazione e dei Cantoni regna una cultura che agevola la gestione delle crisi. Durante la pandemia di COVID-19, molti collaboratori dell'amministrazione hanno dimostrato grande impegno personale, resistenza allo stress, flessibilità e la determinazione di consultare e coinvolgere attori del mondo economico, scientifico e di altri settori della società. Questo punto di forza tornerà sicuramente utile per la gestione di altri eventi NBC di ampia portata.

### *Quadro giuridico favorevole*

Il quadro giuridico della Svizzera è favorevole per la gestione di una pandemia. La legge sulle epidemie<sup>7</sup>, entrata in vigore nel 2016, ha rivestito un ruolo centrale durante la pandemia. Altre basi legali importanti sono ad esempio quelle concernenti l'approvvigionamento economico del Paese<sup>8</sup>. Dal progetto «Analisi della protezione NBC in Svizzera» dell'Ufficio federale della protezione della popolazione non sono emerse lacune nelle basi legali che potrebbero ostacolare la gestione di altre forme di eventi NBC di ampia portata<sup>9</sup>.

## **Vulnerabilità**

### *Riduzione dell'approvvigionamento economico del Paese*

Il sistema di approvvigionamento economico del Paese è una misura precauzionale essenziale per garantire la sicurezza dell'approvvigionamento in Svizzera, e questo anche in caso di eventi NBC. Negli ultimi anni, le scorte obbligatorie di beni essenziali sono state in parte ridotte o addirittura soppresse, come ad esempio quelle di etanolo<sup>10</sup>. Gli effetti negativi di questa riduzione si sono manifestati già nelle prime fasi della pandemia di COVID-19, e si farebbero probabilmente sentire anche in caso di altri eventi NBC di ampia portata.

### *Attuazione carente delle pianificazioni preventive*

La Svizzera dispone di un piano pandemico dettagliato e basato su un largo consenso dal 2004<sup>11</sup>. Ciononostante, solo una piccola parte delle raccomandazioni ivi formulate è stata attuata, e oltretutto non a tappeto. Per di più, l'attuazione del piano pandemico non è mai stata verificata. In molti ospedali ad esempio, all'inizio della pandemia mancava la scorta minima di materiale di protezione per il personale e i pazienti. In certi casi, le scorte erano obsolete e non gestite in modo corretto. È ipotizzabile che le esperienze acquisite possano tornare utili anche per altri eventi NBC di ampia portata.

---

<sup>5</sup> Segreteria di Stato per la formazione, la ricerca e l'innovazione SEFRI (2020): Ricerca e innovazione in Svizzera 2020

<sup>6</sup> Hofmänner A. (2021): The Role of Science in the Swiss Policy Response to the COVID-19 Pandemic - Swiss Academies Reports 16 (11)

<sup>7</sup> RS 818.101

<sup>8</sup> AD ESEMPIO RS 531, RS 531.11, RS 531.215.3

<sup>9</sup> Ufficio federale della protezione della popolazione UFPP: Analisi della protezione NBC in Svizzera. Rapporto 1 (2021) e 2 (2022)

<sup>10</sup> Ufficio federale per l'approvvigionamento economico del Paese UFAE (2021): Ordinanza sulle scorte obbligatorie di etanolo - Rapporto esplicativo sull'apertura della procedura di consultazione

<sup>11</sup> Ufficio federale della sanità pubblica UFSP (2018): Piano svizzero per pandemia influenzale - Strategie e misure di preparazione a una pandemia influenzale

### *Imprevidenza verso le situazioni di crisi*

Durante la pandemia, nell'amministrazione della Confederazione e dei Cantoni sono emerse caratteristiche che ostacolano la gestione di eventi NBC. Vi rientrano la carente digitalizzazione, il pensiero a compartimenti stagni, l'avversione al rischio e l'influenza dominante di singole persone sulla formazione delle opinioni.

### *Dipendenza internazionale*

La globalizzazione dell'economia ha indotto a spostare all'estero anche la produzione di molti beni indispensabili per la gestione di eventi NBC. Ciò complica l'approvvigionamento interno in situazioni di emergenza. A livello mondiale, la produzione di alcuni principi attivi (p. es. antibiotici o vaccini), concentrata in pochi Paesi o siti di produzione, è già precaria in situazione normale. La chiusura delle frontiere all'esportazione di materiale di protezione o di reagenti all'inizio della pandemia COVID-19 ha evidenziato che la Svizzera deve essere preparata anche a situazioni in cui non può contare sulle sue buone relazioni con i Paesi limitrofi o gli Stati partner. In generale, la dipendenza internazionale della Svizzera per l'approvvigionamento di prodotti medici importanti è elevata. Il quadro normativo per l'acquisto e la fornitura internazionale di beni e prodotti medici è inoltre complesso. È difficile eseguire rapidamente le transazioni, ancor di più in caso di crisi.

## **3. Conclusioni**

Sulla base dell'analisi e della valutazione della situazione, la ComNBC raccomanda quanto segue.

### **1. Sviluppo di un piano di approvvigionamento generale per il materiale medico**

Per il materiale medico occorre sviluppare un piano di approvvigionamento generale che copra anche gli eventi NBC e tenga conto degli scenari NBC di riferimento. Tale piano permetterà di individuare le necessità di regolamentazione. Vi riveste un'importanza centrale l'interazione tra l'approvvigionamento economico del Paese e la farmacia dell'esercito. Le basi legali verranno adeguate in funzione delle necessità di regolamentazione individuate.

Il piano di approvvigionamento deve essere correlato con le misure di prevenzione. In particolare, occorre tenere conto degli aspetti concernenti la sicurezza dell'approvvigionamento e le catene d'approvvigionamento globali nella definizione e nell'elaborazione degli scenari di pianificazione. Le direttive per l'approvvigionamento e l'immagazzinamento centralizzato o decentralizzato devono essere formulate in modo chiaro e vincolante per tutti i settori operativi toccati (per es. protezione della salute, diagnostica di laboratorio, terapia, ecc.). Sono da verificare anche le scorte federali di vaccini, disinfettanti e agenti di decontaminazione, antidoti, antibiotici, materiale di protezione nonché altri materiali<sup>12</sup>. I centri di competenza nazionali dovrebbero essere coinvolti nella gestione degli eventi già in una fase precoce, con un'integrazione rapida e completa degli organi competenti (p. es. SECO, SUVA, Farm Es, ecc.)<sup>13</sup>.

---

<sup>12</sup> Strategia «Protezione NBC Svizzera» 2019, Raccomandazione B3: Aumentare la disponibilità dei mezzi d'intervento federali

<sup>13</sup> Strategia «Protezione NBC Svizzera» 2019, Raccomandazione B2: Coinvolgere i centri di competenza nazionali nella gestione degli eventi

## **2. Estensione del mandato dell'approvvigionamento economico del Paese**

Il mandato dell'approvvigionamento economico del Paese dovrebbe andare oltre la prevenzione ed essere esteso affinché possa assumere un ruolo anche nella gestione delle situazioni di crisi. Occorre promuovere l'attuazione degli insegnamenti tratti dalla pandemia di COVID-19. Secondo la ComNBC si tratta in particolare di colmare le lacune della preparazione agli eventi NBC, ad esempio dell'approvvigionamento di mascherine, materiale medico di consumo, materiale diagnostico di laboratorio e agenti terapeutici.

Le decisioni operative sugli acquisti devono essere prese solo dopo aver consultato gli specialisti dei settori interessati al fine di evitare acquisti errati. Se necessario, le scorte obbligatorie decentralizzate devono essere ampliate o costituite da zero. Anche quelle centralizzate devono essere verificate e completate di conseguenza. Per i beni essenziali, occorre accertare in che misura l'approvvigionamento economico del Paese dovrebbe ampliare il suo strumentario, ad esempio creando incentivi per la produzione interna di tali beni. Il coordinamento con i Paesi limitrofi potrebbe essere rafforzato per evitare interruzioni delle forniture dovute alla chiusura delle frontiere o a misure analoghe, ma anche nell'ottica di una produzione regionale congiunta di certi beni essenziali, al fine di ridurre la dipendenza da mercati lontani come il Nord America o l'Asia, che comportano lunghe vie di approvvigionamento<sup>14</sup>. Nella legislazione sulle forniture mediche si potrebbero prevedere procedure amministrative semplificate in caso di crisi. In generale, l'approvvigionamento economico del Paese dovrebbe essere rafforzato in modo duraturo.

## **3. Rafforzamento della farmacia dell'esercito**

Con il ruolo assunto nella lotta contro la pandemia, la farmacia dell'esercito ha pienamente dimostrato la sua efficienza. Essa assume inoltre già da anni un ruolo unico ed essenziale nell'approvvigionamento e nella distribuzione di antidoti contro le armi chimiche e altri principi attivi non convenzionali (p. es. agenti di decorporazione). Si dovrebbe valutare un ampliamento dell'ambito di competenza della farmacia dell'esercito in una farmacia federale con una gamma di prestazioni più ampia, come già raccomandato nella strategia «Protezione NBC Svizzera» 2019 della ComNBC<sup>15</sup>.

Occorre definire chiaramente in anticipo chi può assegnare mandati alla farmacia dell'esercito, anche nei settori N e C. In futuro, le richieste concernenti nuove prestazioni della farmacia dell'esercito dovranno quindi essere indirizzate all'organo designato. Se si tratta di un comitato, vi dovrà essere rappresentata anche la protezione NBC con il Laboratorio Spiez. Come consulenti dovrebbero essere interpellati principalmente specialisti attivi a livello operativo.

Si deve infine definire e implementare un processo per la richiesta, la valutazione e la fornitura di nuove prestazioni da parte della farmacia dell'esercito, ad esempio la costituzione di scorte di sostanze farmacologiche raramente utilizzate. Le risorse necessarie a tal fine devono essere rese disponibili anche nella situazione normale.

Se non si prende in considerazione un ampliamento della farmacia dell'esercito in una farmacia federale, occorre chiarire quale organizzazione dovrebbe assumere questo ruolo complementare su base permanente.

Gli eventi NBC di ampia portata sono uno dei talloni d'Achille della Svizzera. Finché non si verifica una crisi, non si presta sufficiente attenzione alla preparazione. L'esperienza della pandemia di COVID-19 offre l'opportunità di migliorare la preparazione in modo sistematico, efficiente e duraturo.

---

<sup>14</sup> Strategia «Protezione NBC Svizzera» 2019, Raccomandazione B4: Sviluppare ulteriormente il coordinamento con i Paesi limitrofi

<sup>15</sup> Strategia "«Protezione NBC Svizzera» 2019, Raccomandazione C1: Rafforzare la protezione medica NBC

## 4. Ringraziamenti

La ComNBC desidera ringraziare tutti gli esperti che hanno contribuito alla trattazione dell'argomento con le loro relazioni e i loro interventi durante le discussioni:

Lukas Bruhin, ex segretario generale DFI e responsabile dello Stato maggiore di crisi Corona del Consiglio federale (KSBC)

Div Andreas Stettbacher, medico in capo dell'Esercito svizzero e delegato del Consiglio federale per il Servizio sanitario coordinato (SSC)

Dr. med. vet. Daniel Aeschbach, capo della Farmacia dell'Esercito (Farm Es)

Dr. phil. nat. Daniel Albrecht, ex capo del gruppo di lavoro Test della task force COVID-19 dell'UFSP, capo della sezione Diritto in materia di agenti terapeutici dell'UFSP

Dr. phil. nat. Ulrich Haudenschild, Responsabile delle Segreterie Alimentazione e Agenti terapeutici, UFAE

Dr. pharm. Jean-Paul Buchs, responsabile Garanzia della qualità, Farmacia dell'Esercito

Thomas Holenweg, capo dei dispositivi medici e della tecnologia, Farmacia dell'Esercito

Stefan Trachsel, responsabile della Segreteria del servizio sanitario coordinato (SSC)

Dr. phil. César Metzger, responsabile del laboratorio COVID-19 coordinamento Svizzera, Laboratorio Spiez

La ComNBC è l'unica responsabile dei contenuti del presente documento.

## Contatto

Segreteria scientifica ComNBC

Dr. César Metzger

LABORATORIO SPIEZ / CH-3700 Spiez

Telefono: +41 58 468 18 55

Fax: +41 58 468 14 02

Mail: cesar.metzger@babs.admin.ch

Web: www.komabc.ch