

Numero
1946

cl

0

Bellinzona
22 aprile 2022

Consiglio di Stato
Piazza Governo 6
Casella postale 2170
6501 Bellinzona
telefono +41 91 814 41 11
fax +41 91 814 44 35
e-mail can@ti.ch
web www.ti.ch

Repubblica e Cantone
Ticino

Il Consiglio di Stato

Alla
Cancelleria federale
Palazzo federale ovest
3003 Berna

Invio per posta elettronica
BR-Geschaefte_Covid@bag.admin.ch

Procedura di consultazione COVID-19: Evoluzione a medio e a lungo termine dell'epidemia

Gentili signore, egregi signori,

con la presente prendiamo posizione sulla consultazione menzionata, promossa dal 30 marzo al 22 aprile 2022. Il documento di accompagnamento giustifica, come in passato, procedure e termini più brevi rispetto a quelli di una consultazione ordinaria richiamando l'art. 6 della Legge sulle epidemie (LEp), che è però decaduto il 31 marzo 2022. Questa motivazione non può quindi più essere addotta e in ogni caso i termini imposti stupiscono perché, per quanto essenziale, il documento posto in consultazione e le eventuali conseguenze non rivestono carattere di emergenza.

Salutiamo favorevolmente la produzione, in questa fase, di un documento strategico che vuol tracciare la “base sull'evoluzione a medio e a lungo termine dell'epidemia di COVID19 e sul passaggio alla «situazione normale»”. Tuttavia una più ampia e motivata esposizione degli scenari futuri sarebbe stata gradita e più facile da condividere. Il documento approfondisce per contro in modo dettagliato la suddivisione delle responsabilità future di Confederazione e Cantoni, prospettando che un ritorno alla situazione particolare – se non escluso – sarà quanto meno molto improbabile.

Prima di entrare nel merito delle domande, riteniamo doveroso soffermarci sul punto centrale del documento posto in consultazione: la definizione di “situazione particolare” e l'adempimento delle relative condizioni, stabilite all'art. 6 cpv. 1 della Legge sulle epidemie.

Allo stato attuale l'OMS non ha revocato l'allerta per una “situazione sanitaria d'emergenza di portata internazionale” (art. 6 cpv. 1 lett. b LEp). Per ritenere superata la

“situazione particolare”, va quindi analizzato se il contesto attuale riveste ancora carattere di “minaccia per la salute pubblica in Svizzera”. La “minaccia” può essere già considerata tale in ragione del mero pericolo o rischio che si possa realizzare un danno alla salute pubblica: l’evoluzione passata, con il rapido susseguirsi di nuove varianti, ha dimostrato che la salute pubblica resta costantemente minacciata e che il rischio di trovarsi rapidamente in una nuova situazione di crisi è concreto. Le condizioni poste dalla LEp per ritenere sempre attuale la “situazione particolare” sembrano pertanto ancora adempiute. Del resto, la stessa LEp non esige a tale proposito il requisito del sovraccarico sulle strutture sanitarie, più volte invece evocato dal Consiglio federale. Ciò rappresenta un equivoco non soltanto formale, ma anche di merito. Il sovraccarico del sistema sanitario rischia infatti di risultare un parametro tardivo in situazione di crisi, quando cioè verrebbe riconosciuta la necessità di “nuovamente” valutare “provvedimenti nazionali adeguati alle circostanze”.

Eppure il rapporto posto in consultazione afferma che “sussisterebbe un grave pericolo per la salute pubblica [...] solo nel contesto di una nuova ondata pandemica particolarmente violenta con un sovraccarico del sistema sanitario superiore rispetto a quanto avvenuto nelle ondate precedenti e impossibile da gestire con provvedimenti cantonali”. Il sovraccarico del sistema sanitario indicherebbe che ci troveremmo già in una situazione di crisi: le misure di salute pubblica sarebbero quindi tardive. Mal si comprende poi perché la pressione sugli ospedali dovrebbe risultare addirittura superiore ai livelli raggiunti in precedenza. Infine ricordiamo che l’elevatissima trasmissibilità delle varianti attualmente circolanti ha determinato l’aumento dei casi ad una velocità e diffusione sconosciute in precedenza: attendere che le capacità di un Cantone siano superate prima di agire con contromisure adeguate comporterebbe un’azione tanto tardiva quanto vana.

In definitiva rileviamo che i Cantoni si sono impegnati sin dall’inizio nella gestione della pandemia e continueranno a prodigarsi anche in futuro. Ciò nondimeno, è legittimo attendersi che la Confederazione mantenga ancora un ruolo di conduzione in situazione di crisi, qualora dovesse ripresentarsi, e che i parametri per definire l’esistenza di una tale situazione siano definiti secondo scenari più realistici e condizioni meno restrittive rispetto a quanto posto in consultazione.

Dopo queste premesse, rispondiamo come segue alle domande poste:

Il Cantone è d’accordo con la durata della fase transitoria fino alla primavera 2023 e con una successiva nuova valutazione?

Sì, concordiamo che per un altro anno, fino alla primavera del 2023, sia necessario mantenere un alto livello di vigilanza e una rapida capacità di reazione di fronte all’incertezza dell’evoluzione della pandemia. Ritenuta questa tempistica, una scadenza più a medio termine per la risposta alla presente consultazione sarebbe certo stata possibile e gradita, anche per valutare scenari alternativi.

Il Cantone è d’accordo con gli scenari proposti (sezione 2 nell’allegato)?

No, o solo in parte. La valutazione dovrebbe essere meglio illustrata ed esposta, spiegando peraltro su quali basi scientifiche poggia. Gli elementi in gioco e le variabili che

andrebbero messi in relazione sono a nostro avviso molteplici: virus circolante (quantità e variante), immunità nella popolazione (naturale e indotta, evoluzione e efficacia nel tempo), misure di contenimento in atto o da applicare (a livello di salute pubblica, di strutture sanitarie e di farmaci a disposizione tra vaccini, anticorpi monoclonali e farmaci antivirali).

Gli scenari proposti sono quattro, ma la definizione dei quattro livelli (distinti da gradazioni di colore differenti) non è sufficientemente dettagliata. Nemmeno viene indicata la probabilità che questi si verifichino. L'ultimo livello è un'ipotesi indipendente dalla situazione attuale, dato che cita l'eventualità di una nuova (e differente) pandemia: scenario sempre possibile che non fa parte delle ipotesi di evoluzione e pianificazione del futuro della pandemia vissuta.

Il Cantone è d'accordo con la realizzazione dei provvedimenti dei Cantoni (e della Confederazione) per la gestione dell'epidemia nella fase transitoria descritta nel documento di base per i seguenti settori tematici e di compiti (cfr. sezione 6)?

- Sorveglianza e sistemi di dichiarazione

Sì. Il principio del mantenimento dei sistemi di monitoraggio e analisi è senz'altro corretto. È importante che vengano utilizzati metodi di individuazione diretta del virus e delle varianti in circolazione e che venga misurato l'impatto anche in termini di morbilità e non solo di carico sugli ospedali. Si rileva peraltro che non vi è una base legale che permetta ai Cantoni di prevedere l'obbligo di dichiarazione in merito al tasso di occupazione ospedaliera. Durante la crisi gli ospedali hanno trasmesso i dati, ma manca un riferimento legale esplicito in tal senso, che sarebbe auspicabile venisse ora inserito nella Legge epidemie.

- Test

Piuttosto no. È evidente che devono essere garantite adeguate offerte di test facilmente accessibili per le persone sintomatiche. Le modalità sono già rodiate e quindi facilmente attivabili di nuovo in caso di necessità. Tuttavia l'uso dei test mirati e ripetuti ha dimostrato i suoi limiti durante le ondate precedenti di varianti meno contagiose, e la sua inutilità durante l'ondata di Omicron. Non va quindi inserito tra le strategie adeguate. Per il futuro, riteniamo utile ridiscutere e condividere un'adeguata strategia di test, alla luce anche delle grandi incertezze in merito alla durata, all'uso e al finanziamento. Nell'ottica di un monitoraggio attivo, decaduti i principali incentivi a farsi testare (isolamento, quarantena, certificato, limitazioni dell'accesso), è opportuno che almeno i costi per i test continuino ad essere presi a carico dalla Confederazione e non vengano trasferiti sull'assicurazione malattia, con conseguenti franchigie e partecipazioni a carico degli assicurati.

- Capacità di assistenza

No. La Confederazione non si può limitare ad un compito esclusivamente di coordinamento, invero piuttosto declamatorio, nel "sostenere gli sforzi dei Cantoni nel prepararsi a un aumento delle capacità". I Cantoni hanno espresso sia la difficoltà o quasi l'impossibilità di stimare e preparare un aumento delle capacità, sia la necessità

di un finanziamento ingente. Quest'ultimo deve essere almeno in parte sostenuto dalla Confederazione dal momento che è essa stessa a richiedere di mantenere riserve di capacità. D'altronde un aumento di risorse non è praticabile in maniera illimitata e non può nemmeno essere la sola soluzione alla gestione della pandemia. È però opportuno che tutti i Cantoni siano chiamati in caso di necessità a compiere sforzi proporzionati nell'aumento delle capacità; i dati dichiarati durante le fasi di maggior pressione rivelavano invece divergenze significative partendo ad esempio dal numero dei letti certificati di terapia intensiva.

Il documento deve definire una strategia che punti ad un equilibrio prevedendo non solo il potenziamento delle risorse e dell'accoglienza negli ospedali, ma anche la tempestiva introduzione di adeguate misure di salute pubblica e non farmacologiche per ridurre la diffusione dei casi e l'impatto sulle strutture sanitarie, come del resto avvenuto nei due anni trascorsi. La proposta per la gestione delle capacità ospedaliere, con un ruolo di coordinamento dei Cantoni per favorire la collaborazione tra i fornitori di prestazioni è per contro condivisa ed è già stata implementata con successo in Ticino fin dalla prima ondata.

- Provvedimenti non farmaceutici (compreso il certificato COVID-19)

No. La modalità e necessità di coordinamento in situazioni di crisi, come nel caso di un quadro epidemiologico peggiorato al punto da evocare la reintroduzione di provvedimenti sulle attività economiche e sociali, rende difficile una gestione decentralizzata. Per i Cantoni sarebbe più arduo definire, coordinare ed introdurre in tempi utili le misure adeguate di salute pubblica. Per di più in una simile fase i Cantoni sarebbero indirizzati sulla gestione dei focolai, il tracciamento, le vaccinazioni e l'offerta sanitaria. Inoltre misure differenti implementate in Cantoni confinanti renderebbero molto complesse sia la gestione che la comunicazione. La Conferenza delle Direttrici e dei Direttori cantonali della sanità non si sottrarrà al compito e definirà un protocollo di coordinamento, ma in caso di crisi non dovrebbe sostituirsi al ruolo centrale della Confederazione. Del resto, al di là della suddivisione delle competenze tra vari livelli istituzionali, la maggioranza dei Paesi ha definito e applicato misure a livello nazionale, con superfici e popolazioni ben più consistenti della Svizzera.

Considerata l'esperienza maturata nella gestione della pandemia, riteniamo inevitabile che venga giustamente tematizzata l'opportunità di introdurre ancora, se necessario, misure come l'isolamento e la quarantena, l'obbligo della mascherina o l'uso dei certificati. Non condividiamo per contro l'invito a "prendere in esame misure volte a migliorare la qualità dell'aria nei luoghi chiusi grazie a una ventilazione efficiente (tra cui la verifica di provvedimenti di sostegno, p. es. sensori di CO2 in luoghi selezionati)." Gli organi e i servizi della Confederazione hanno in più occasioni discusso del tema su sollecitazione dei Cantoni, della Task Force, della popolazione e dei media, asserendo che non fosse né utile né dimostrato che vi potessero essere dei benefici. Chiedere dopo la crisi ai Cantoni di implementare queste misure appare pertanto quantomeno contraddittorio ed ingeneroso nei loro confronti. Si chiede lo stralcio del passaggio dal rapporto, prima della sua pubblicazione.

- Vaccinazioni

Sì. Prendiamo atto dell'indicazione secondo cui al più tardi nell'autunno 2022 sarà necessaria una nuova vaccinazione di richiamo per la popolazione o per le categorie più vulnerabili e della prospettiva di dover somministrare queste vaccinazioni prevalentemente ancora in grandi centri. Riteniamo questo scenario realistico e condivisibile. Auspichiamo per il resto una soluzione concertata tra Cantoni e tra Cantoni e Confederazione sull'uso dei sistemi informatici di gestione delle vaccinazioni, con la conferma delle modalità attuali, che hanno dato buona prova e sono state adottate in poco meno di venti Cantoni.

- Programma di promozione dei medicinali anti-COVID-19

Sì. Occorre continuare a garantire l'accesso a nuove terapie innovative e l'approvvigionamento sicuro dei medicinali. Preoccupa tuttavia il fatto che il programma attuale prosegua fino a fine 2022 e che non sia ancora regolamentato legalmente il seguito.

- Ricerca

Sì. Il principio del sostegno alla ricerca per l'acquisizione di nuove conoscenze sulla trasmissione e la diffusione del virus è evidentemente condiviso. In questo contesto il documento assegna ai Cantoni il compito di fornire ai ricercatori i dati raccolti. Ribadiamo che i Cantoni raccolgono dati fin dall'inizio della crisi su base volontaria, ma non esistono vincoli legali in tal senso. Senza l'accordo delle strutture, in futuro potrebbe quindi non più essere possibile ricevere e trasmettere dati. Appare quindi urgente ed opportuno che la Confederazione adegui le basi legali. Anche in ottica di coordinamento e valutazione dei risultati della ricerca, riteniamo utile continuare a disporre a livello federale di una Task Force scientifica, che accompagni i lavori anche in fase interpandemica. Proponiamo pertanto di riconsiderare la decisione di scioglimento, se del caso ridefinendo i compiti.

- Conseguenze a lungo termine della COVID-19 sulla salute

Sì. Condividiamo l'obiettivo di continuare a monitorare ed approfondire gli effetti a lungo termine del Covid e a garantire l'assistenza ai pazienti che ne sono affetti, sia in termini di ripercussioni fisiche che di salute mentale. Al di là delle persone che hanno contratto la malattia, è giustamente importante mantenere alta l'attenzione sugli strascichi generali e psicologici che le restrizioni hanno prodotto sull'intera società ed in particolare sui giovani. Non si capisce invero a quale finanziamento si riferisca la frase finale "La Confederazione mantiene i sussidi a offerte di consulenza sulla salute psicosociale fino a giugno 2022." In ogni caso, andrebbe definito il regime successivo a tale data.

- Affari internazionali

Sì, ma con riserva. Si condividono gli obiettivi ed i compiti della Confederazione, mentre stupisce e lascia perplessi il passaggio secondo cui "I Cantoni assicurano il tracciamento dei contatti a livello cantonale e vigilano su eventuali obblighi di

quarantena per i viaggiatori.” Se si tratta di adempiere questi compiti durante un’eventuale nuova fase di crisi, in cui isolamento e quarantena sono in vigore anche a livello svizzero, non vi sono problemi a proseguire quanto fatto negli ultimi due anni. Al momento attuale però questi dati non vengono più né raccolti né gestiti e i Cantoni non hanno più la base legale e le strutture per assicurare il tracciamento dei contatti o emettere ordini di isolamento e quarantena. Il Canton Ticino, particolarmente sensibile e toccato dal tema vista la sua posizione geografica, chiede che venga meglio esplicitato e descritto quanto atteso da parte della Confederazione nei confronti dei Cantoni.

- Comunicazione

Sì. Seppur con un'intensità ridotta rispetto alle fasi con uno sviluppo epidemiologico preoccupante, condividiamo l'obiettivo di continuare a garantire un'adeguata informazione alla popolazione. È importante cercare di suscitare un'attenzione proporzionata e coerente con la fase di vigilanza e prontezza che caratterizzerà il monitoraggio dell'epidemia fino alla primavera del prossimo anno.

- Coordinamento tra la Confederazione e i Cantoni nonché con altri portatori d'interesse

Sì. I canali di scambio si sono moltiplicati durante la crisi al punto che si sono create anche talune sovrapposizioni e ridondanze. La maggior parte degli organi di coordinamento può senz'altro perlomeno sospendere la propria attività, ma in linea con gli obiettivi di sorveglianza va mantenuto un punto di contatto specifico legato all'evoluzione del Covid.

Se sì, secondo il Cantone quali piattaforme di scambio dovrebbero essere mantenute e con che frequenza?

La prima cellula da mantenere risulta a nostro avviso l'organo di coordinamento tra l'Ufficio federale della sanità pubblica e i medici cantonali, che può comunque ridurre la frequenza degli incontri ad intervalli quindicinali. Altri eventuali gruppi andrebbero semmai attivati secondo necessità ed in base all'evoluzione della situazione.

Il Cantone ritiene vi siano necessità di intervento in altri settori tematici e di compiti?

Sì. È vero che il documento in consultazione tocca tutti i principali ambiti e strumenti di gestione dell'epidemia. Benché il tema della qualifica e della fornitura dei dati sia evocato in maniera trasversale, riterremmo opportuno dedicare obiettivi specifici alla precisazione statistica dei parametri da raccogliere, a cominciare dalla distinzione tra “con Covid” e “per Covid” nelle ospedalizzazioni e nei decessi, al miglioramento dell'automazione e della digitalizzazione di questi processi e al rafforzamento dei vincoli ai fornitori di prestazioni per accrescere l'affidabilità e la comparabilità dei dati.

Inoltre il documento in consultazione si concentra esclusivamente sulla gestione sanitaria della possibile evoluzione della pandemia, mentre la pianificazione a medio termine andrebbe estesa anche agli strumenti di aiuto economico e previdenza sociale che sarebbero se del caso da prorogare, riproporre o adeguare.

RG n. 1946 del 22 aprile 2022

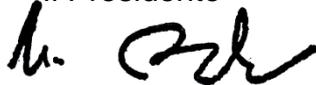
Il Cantone è d'accordo che il documento di base sia pubblicato congiuntamente da Confederazione e Cantoni?

Sì, ma non prima che sia stato rivisto e finalizzato, sulla base delle osservazioni presentate.

Vogliate gradire, gentili signore, egregi signori, l'espressione della nostra massima stima.

PER IL CONSIGLIO DI STATO

Il Presidente



Manuele Bertoli

Il Cancelliere



Arnaldo Coduri

Copia a:

- Dipartimento federale degli interni, Segreteria generale (info@gs-edi.admin.ch)
- Conferenza delle direttrici e dei direttori cantonali della sanità (office@gdk-cds.ch)
- Consiglio di Stato (decs-dir@ti.ch; dfe-dir@ti.ch; di-dir@ti.ch; dss-dir@ti.ch; dt-dir@ti.ch; can-sc@ti.ch)
- Divisione della salute pubblica (dss-dsp@ti.ch)
- Ufficio del medico cantonale (dss-umc@ti.ch)
- Deputazione ticinese alle Camere federali (can-relazioniesterne@ti.ch)
- Pubblicazione in Internet