



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

FF 2023
www.fedlex.admin.ch
La versione elettronica firmata
è quella determinante



Ricorso alle conoscenze scientifiche da parte del Consiglio federale e dell'UFSP per la gestione della crisi pandemica

Rapporto della Commissione della gestione del Consiglio nazionale

del 30 giugno 2023

L'essenziale in breve

La pandemia di COVID-19 ha evidenziato il ruolo cruciale delle conoscenze scientifiche nella lotta contro le epidemie e più in generale nelle crisi d'ampia portata. Tuttavia il modo con cui le autorità federali competenti (e in particolare l'Ufficio federale della sanità pubblica [UFSP] e il Dipartimento federale dell'interno [DFI]) hanno utilizzato le conoscenze scientifiche durante la pandemia di COVID-19 è stato oggetto di diverse critiche. In questo contesto le Commissioni della gestione delle Camere federali (CdG) hanno incaricato il Controllo parlamentare dell'amministrazione (CPA) di effettuare una valutazione approfondita della questione. Sulla base di questa analisi e di chiarimenti effettuati in proprio, la Commissione della gestione del Consiglio nazionale (CdG-N) presenta in questo rapporto la sua valutazione dal punto di vista dell'alta vigilanza parlamentare e presenta otto raccomandazioni all'attenzione del Consiglio federale.

La CdG-N giunge alla conclusione che per affrontare la pandemia di COVID-19 le autorità federali hanno utilizzato le conoscenze scientifiche in modo parzialmente adeguato. Accoglie con favore gli sforzi profusi dal DFI e dall'UFSP per consentire al Consiglio federale di prendere, durante la crisi, decisioni fondate su basi scientifiche. L'UFSP ha potuto far capo a una rete che gli consentiva di disporre delle necessarie conoscenze scientifiche e le modalità di utilizzazione di tali conoscenze sono state perfezionate nel corso della crisi pandemica. Tuttavia questo evento ha rivelato una chiara necessità di miglioramento su diversi punti quali il trattamento delle informazioni scientifiche da parte dell'UFSP e la comunicazione al pubblico. La Commissione constata con soddisfazione che il Consiglio federale ha già tratto alcuni insegnamenti ma nell'ambito del presente rapporto evidenzia anche varie problematiche di fondo che devono ancora essere oggetto di chiarimento.

*La CdG-N osserva che, per adempiere al suo mandato durante la pandemia, l'UFSP si è basato su una gamma di fonti varie e aggiornate. Tuttavia sono stati rilevati diversi punti deboli **nella raccolta e nell'elaborazione delle informazioni scientifiche**, soprattutto durante le prime settimane della crisi. Ad esempio l'UFSP ha costituito la sua rete scientifica troppo tardi e senza una vera strategia, gli scambi con gli ambienti scientifici sono stati inizialmente caratterizzati da confusione e diffidenza, il processo di trattamento e d'impiego delle informazioni all'interno dell'Ufficio non era regolamentato in modo chiaro. Secondo la CdG-N è essenziale che l'UFSP possa sviluppare per il futuro un piano per la costruzione e il funzionamento della sua rete scientifica ed elaborare criteri e processi chiari per la selezione e l'elaborazione delle informazioni scientifiche in caso di crisi (raccomandazione 3).*

*Un altro punto debole riguarda il fatto che le modalità di utilizzazione delle conoscenze scientifiche sono solo poco concretizzate nelle **basi legali e strategiche** che hanno retto la risposta delle autorità alla pandemia. La CdG-N invita il Consiglio federale a disciplinare in modo più preciso questo aspetto, non solo nell'ambito della lotta contro le epidemie (raccomandazione 1), ma anche più in generale nella gestione dei rischi e delle crisi da parte della Confederazione (raccomandazione 2).*

*La CdG-N traccia un bilancio complessivamente positivo del lavoro della **task force scientifica nazionale** (Swiss National COVID-19 Science Task Force, SN-STF).*

Accoglie con favore la proposta del Consiglio federale di istituire, in vista di crisi future, organi di consulenza scientifica ad hoc che poggiano su una rete interdisciplinare e invita il Governo ad attuare rapidamente questa proposta. Nel suo rapporto la Commissione evidenzia una serie di aspetti che, a suo avviso, devono in ogni caso essere chiariti nell'ambito dell'attuazione (raccomandazione 4). Ritiene inoltre che il Consiglio federale debba elaborare un quadro più chiaro per l'assegnazione di **mandati di consulenza scientifica a fornitori di prestazioni esterni** nelle situazioni di crisi (raccomandazione 5). Infine invita il Consiglio federale a svolgere un'analisi approfondita del ruolo della **Commissione federale per la preparazione e la risposta alle pandemie** (CFP) che nel corso della pandemia di COVID-19 non ha svolto la funzione prevista (raccomandazione 6).

Per quanto riguarda la **considerazione delle conoscenze scientifiche nel processo decisionale**, la CdG-N prende atto con soddisfazione degli sforzi profusi dal DFI e dall'UFSP per consentire al Consiglio federale di prendere decisioni possibilmente ben fondate durante la pandemia. Constata però che le conoscenze scientifiche non sono state sempre incluse in modo trasparente nelle basi decisionali trasmesse al Consiglio federale, ad esempio per quanto riguarda l'uso delle mascherine o le conoscenze relative alla trasmissione del virus. La Commissione invita il Consiglio federale a fare in modo che, in futuro, le basi decisionali presentino sempre in modo trasparente e conciso le conoscenze e i pareri del mondo scientifico sull'argomento in questione nonché gli eventuali punti contrassegnati da incertezze o divergenze (raccomandazione 7). Infine l'indagine svolta dalla CdG-N mostra che il Consiglio federale nelle sue decisioni finali non ha tenuto conto solo di considerazioni scientifiche, ma anche di altri interessi. Quando il Consiglio federale ha adottato una decisione che differiva dall'opinione degli esperti del mondo scientifico lo ha fatto in piena conoscenza di causa precisando i motivi della sua scelta.

La Commissione giunge alla conclusione che le conoscenze scientifiche sono state relativamente poco valorizzate nella **comunicazione al pubblico delle autorità federali** (conferenze e dossier per la stampa). In particolare l'UFSP ha fatto scarsamente riferimento a tali conoscenze, contrariamente a ciò che ci si poteva aspettare in base al suo ruolo di unità specializzata. Secondo la Commissione la comunicazione dell'Ufficio nella primavera 2020 concernente l'uso delle mascherine non è risultata adeguata. La CdG-N è consapevole del fatto che la comunicazione al pubblico delle informazioni scientifiche rappresenta per vari aspetti una sfida. Chiede però al Consiglio federale di esaminare in che misura sarebbe possibile perfezionare le relative disposizioni e il pertinente processo (raccomandazione 8).

Infine, in relazione alla **ripartizione dei ruoli in materia di comunicazione fra l'Amministrazione federale e la SN-STF**, la Commissione traccia un bilancio in chiaro-scuro. Si tratta di un aspetto che non è stato colto con tempestività dagli attori coinvolti e la necessaria chiarificazione ha richiesto del tempo, pregiudicando nel frattempo la credibilità della comunicazione. La Commissione reputa che il Consiglio federale dovrebbe fare chiarezza in merito nel corso dei prossimi mesi.

Indice

L'essenziale in breve	2
1 Introduzione	5
1.1 Contesto	5
1.2 Oggetto della valutazione e metodologia	6
1.3 Altre valutazioni e rapporti sull'uso delle conoscenze scientifiche durante la crisi pandemica	8
2 Osservazioni e raccomandazioni	10
2.1 Basi legali e strategiche	10
2.2 Organizzazione e processo di trattamento delle conoscenze scientifiche	12
2.2.1 Organizzazione e processo in seno all'UFSP	12
2.2.2 Il ruolo della SN-STF	16
2.2.3 Mandati quadro assegnati agli organi di consulenza scientifica	20
2.2.4 Ruolo della Commissione federale per la preparazione e la risposta alle pandemie	21
2.3 Considerazione delle conoscenze scientifiche nel processo decisionale	23
2.3.1 Basi decisionali sottoposte al Consiglio federale	23
2.3.2 Decisioni del Consiglio federale	27
2.4 Comunicazione al pubblico delle conoscenze scientifiche	30
2.4.1 Contenuto della comunicazione delle autorità	30
2.4.2 Ripartizione dei ruoli in materia di comunicazione	35
3 Conclusioni	37
Abbreviazioni	39

Rapporto

1 Introduzione

1.1 Contesto

La pandemia di COVID-19¹ che la Svizzera ha dovuto affrontare a partire dal 2020 ha evidenziato il ruolo determinante della disponibilità e della gestione delle conoscenze scientifiche nella lotta contro le epidemie e, più in generale, contro le crisi di ampia portata. La mancanza di conoscenze scientifiche² sul nuovo virus, in particolare all'inizio della pandemia, ha posto le autorità davanti a grandi incertezze. Per valutare la situazione epidemiologica e definire le misure di lotta contro la COVID-19, il Consiglio federale si è principalmente basato sull'analisi e sulle proposte del Dipartimento federale dell'interno (DFI) e dell'Ufficio federale della sanità pubblica (UFSP) in quanto unità della Confederazione competenti per la lotta contro le malattie trasmissibili. Inoltre, per integrare le conoscenze scientifiche nelle decisioni del Consiglio federale, le autorità federali sono state in contatto con numerosi esperti del mondo scientifico. In questo contesto la «Swiss National COVID-19 Science Task Force» (SN-STF), operativa tra fine marzo 2020 e fine marzo 2022, ha svolto un ruolo determinante in qualità di principale organo di consulenza scientifica del Paese in materia di COVID-19.

Nella stessa comunità scientifica, come pure nel mondo politico e nelle discussioni pubbliche, è stato criticato il modo in cui sono state utilizzate le conoscenze scientifiche, in particolare all'inizio della crisi pandemica. All'UFSP è stato rimproverato di essersi rivolto a determinate cerchie di esperti, ignorandone altre, e di avere istituzionalizzato con ritardo gli scambi con la comunità scientifica. Le critiche hanno infine riguardato anche il modo in cui le conoscenze scientifiche sono state considerate nell'ambito delle decisioni assunte dalle autorità per affrontare la pandemia, e quello in cui sono state comunicate al pubblico. Sono stati depositati diversi interventi parlamentari riguardanti in particolare il modo in cui la consulenza scientifica in periodo di crisi debba essere organizzata in futuro³.

Alla luce delle questioni di carattere generale sollevate dalla tematica, le Commissioni della gestione delle Camere federali (CdG) hanno incaricato nella seduta del 26 gennaio 2021 il Controllo parlamentare dell'amministrazione (CPA) di procedere a una valutazione dell'uso delle conoscenze scientifiche da parte dell'UFSP durante la crisi pande-

¹ Qui di seguito: «crisi pandemica», «crisi», «pandemia di coronavirus» o «pandemia».

² Nel presente rapporto il termine generico di «conoscenze scientifiche» si riferisce in particolare alle conoscenze scientifiche nel settore epidemiologico. Il ricorso alle conoscenze scientifiche in altri settori (ad es. economia, scienze sociali ecc.) non è approfondito in questa sede.

³ Cfr. segnatamente Po. Michel 20.3280 Utilizzare il potenziale scientifico per affrontare periodi di crisi del 5 mag. 2020, Po. de Quattro 20.3542 Un centro di competenze per gestire il dopo COVID-19 dell'8 mag. 2020, Mo. Français 21.3225 «Post COVID-19. Per una piattaforma permanente di esperti scientifici» del 17 mar. 2021, Mo. Wettstein 21.3647 Istituire un centro nazionale di allerta per le pandemie del 7 giu. 2021 oppure Po. Rytz 21.4320 Costruire il dialogo tra scienza e politica del 1° ott. 2021.

mica. L'oggetto è stato assegnato alla Commissione della gestione del Consiglio nazionale (CdG-N). Questa valutazione si iscrive nell'ambito dell'ispezione delle CdG sulla gestione della crisi pandemica da parte del Consiglio federale e dell'Amministrazione federale, avviata nel 2020⁴.

1.2 Oggetto della valutazione e metodologia

Nell'aprile 2021 la sottocommissione competente DFI/DATEC della Commissione della gestione del Consiglio nazionale (CdG-N)⁵ ha trattato più dettagliatamente l'oggetto della valutazione e ha incaricato il CPA di approfondire quattro aspetti della tematica⁶: il modo in cui le conoscenze scientifiche sono state considerate nelle *basi legali e strategiche*, l'opportunità dell'*organizzazione* e delle *procedure* per trattare le conoscenze scientifiche nell'UFSP, il modo in cui le conoscenze scientifiche sono state considerate nelle *basi decisionali* elaborate dall'Ufficio e infine l'opportunità della *comunicazione al pubblico* delle conoscenze scientifiche da parte delle autorità federali⁷.

La valutazione del CPA esamina il periodo tra gennaio 2020 e marzo 2021. In questo contesto il CPA ha proceduto a un'analisi documentale e condotto una trentina di interviste con diversi attori coinvolti nell'oggetto. Per risalire in maniera concreta al trattamento e alla considerazione delle conoscenze scientifiche nella preparazione delle decisioni del Consiglio federale, il CPA ha inoltre proceduto a cinque casi di studio approfonditi⁸. La sottocommissione DFI/DATEC ha deciso che questi ultimi si sarebbero concentrati sui seguenti aspetti, tutti legati alla tematica scientifica della trasmissione del virus: obbligo della mascherina, restrizioni per gli incontri privati, restrizioni per le grandi manifestazioni, restrizioni per i ristoranti e bar, e restrizioni per le scuole e università. Per ciascun caso di studio è stata allestita, con il sostegno di un epidemiologo, un'analisi cronologica delle conoscenze⁹. Infine, è stato assegnato dal CPA un mandato a tre specialisti esterni per procedere a un'analisi quantitativa e qualitativa della comunicazione al pubblico delle autorità federali sulle cono-

⁴ Le CdG avviano un'ispezione volta ad analizzare le misure prese dalle autorità federali per lottare contro la pandemia di COVID-19, comunicato stampa delle CdG del 26 mag. 2020. Una panoramica dei temi trattati dalle CdG nell'ambito di questa ispezione è disponibile nei rapporti annuali 2020, 2021 e 2022 delle CdG e della Delegazione delle CdG del 26 gen. 2021, del 25 gen. 2022 e del 23 gen. 2023, n. 4 (FF **2021** 570; **2022** 513; **2023** 579).

⁵ La sottocommissione DFI/DATEC della CdG-N si compone dei consiglieri nazionali Thomas de Courten (presidente), Angelo Barrile, Katja Christ, Alois Huber, Christian Imark, Matthias Samuel Jauslin, Priska Seiler Graf, Marianne Streiff-Feller (fino ad agosto 2022), Lilian Studer (da agosto 2022) e Michael Töngi.

⁶ Cfr. in merito: Uso delle conoscenze scientifiche da parte dell'UFSP durante la crisi pandemica, rapporto del CPA del 24 ago. 2022 all'attenzione della Commissione della gestione del Consiglio nazionale (qui di seguito rapporto del CPA del 24 ago. 2022), n. 1.1.

⁷ Questi quattro aspetti corrispondono alle varie tappe dell'uso delle conoscenze scientifiche da parte dell'Amministrazione federale, cfr. rapporto del CPA del 24 ago. 2022, n. 2 e figura 2.

⁸ Cfr. rapporto del CPA del 24 ago. 2022, n. 1.2.

⁹ Cfr. rapporto del CPA del 24 ago. 2022, all. 3.

scienze scientifiche¹⁰. I risultati completi di questa analisi sono presentati in un rapporto separato¹¹.

La sottocommissione DFI/DATEC della CdG-N ha preso atto del rapporto di valutazione del CPA¹² nella seduta del 7 settembre 2022. Su questa base scientifica ha elaborato il presente rapporto in cui formula le sue conclusioni dal punto di vista dell'alta vigilanza parlamentare.

Nella sua valutazione la CdG-N ha integrato i risultati di diversi accertamenti supplementari che ha condotto parallelamente alla valutazione del CPA. In particolare ha esaminato varie valutazioni sull'uso delle conoscenze scientifiche durante la pandemia (cfr. n. 1.3). Nella sua analisi ha inoltre integrato informazioni ottenute nell'ambito di diverse audizioni¹³. Ha infine proceduto ad approfondimenti precisi sulla considerazione delle conoscenze scientifiche in talune decisioni del Consiglio federale relative al coronavirus; a questo proposito, ha rivolto nel 2021 e nel 2022 domande scritte agli organi federali interessati e chiesto diversi documenti dell'Amministrazione federale.

La valutazione del CPA si è concentrata sulla considerazione delle conoscenze scientifiche nella *preparazione delle decisioni* del Consiglio federale sulle misure sanitarie, ma non aveva però l'obiettivo di valutare le *decisioni del Consiglio federale in quanto tali*, che sono il risultato di una ponderazione degli interessi nella quale sono considerati anche criteri diversi dagli aspetti scientifici¹⁴. Dal canto suo, la CdG-N ha approfondito la questione in maniera puntuale nel presente rapporto (cfr. n. 2.3.2).

Per quanto concerne l'aspetto temporale, la valutazione del CPA verte sul periodo tra inizio 2020 e fine marzo 2021. Nei suoi accertamenti complementari la CdG-N ha anche tenuto conto di talune decisioni del Consiglio federale nel periodo fino a fine marzo 2022 (fine della «situazione particolare» secondo la legge sulle epidemie [LEp]¹⁵).

Il presente rapporto è stato posto in consultazione presso le autorità federali interessate. Nella seduta plenaria del 30 giugno 2023 la CdG-N ha trattato e approvato il progetto di rapporto finale, comprese le raccomandazioni in esso formulate. Ha deciso di trasmetterlo al Consiglio federale corredato del rapporto di valutazione del CPA e di pubblicare i due documenti.

¹⁰ L'analisi verte sulla comunicazione relativa a due casi di studio, vale a dire quello sull'obbligo della mascherina e quello sulle restrizioni per gli incontri privati.

¹¹ Oehmer-Pedrazzi, Franziska / Pedrazzi, Stefano / Schneider, Jörg (2022): Analyse der öffentlichen Kommunikation der wissenschaftlichen Erkenntnisse zum neuen Coronavirus. Bericht im Auftrag der PVK (*disponibile sul sito Internet delle CdG*).

¹² Rapporto del CPA del 24 ago. 2022.

¹³ In particolare: audizione del 12 nov. 2020 (sottocommissione DFI/DATEC della CdG-N) con Martin Ackermann (allora presidente della SN-STF) e Matthias Egger (ex presidente della SN-STF); audizione del 28 giu. 2022 (CdG-N) con Alain Berset (consigliere federale, capo del DFI) e Anne Lévy (direttrice dell'UFSP); audizione del 21 ott. 2022 (CdG-S) con Alain Berset (consigliere federale, capo del DFI) e Anne Lévy (direttrice dell'UFSP).

¹⁴ Rapporto del CPA del 24 ago. 2022, n. 1.3.

¹⁵ Legge federale del 28 sett. 2012 sulla lotta contro le malattie trasmissibili dell'essere umano (Legge sulle epidemie, LEp; RS **818.101**).

Nel numero 1.3 la CdG-N presenta brevemente le conclusioni che giudica importanti tratte dalle principali valutazioni già pubblicate sul tema dell'uso delle conoscenze scientifiche durante la pandemia di coronavirus. Nel numero 2 la CdG-N valuta inoltre le principali constatazioni del CPA e ne deduce raccomandazioni all'attenzione del Consiglio federale¹⁶. Il numero 3 tratta le conclusioni.

1.3 **Altre valutazioni e rapporti sull'uso delle conoscenze scientifiche durante la crisi pandemica**

Diverse valutazioni e rapporti, già pubblicati, concernenti la pandemia di COVID-19 si sono concentrati sull'uso delle conoscenze scientifiche da parte delle autorità federali o sui legami tra l'Amministrazione federale e il mondo scientifico. Qui di seguito la CdG-N presenta brevemente le conclusioni delle principali valutazioni; gli elementi più importanti sono ripresi nel numero 2.

Primo rapporto di valutazione della gestione della crisi pandemica della Cancelleria federale (CaF): nel rapporto del dicembre 2020 sulla gestione della prima fase della pandemia (gennaio–giugno 2020)¹⁷ la CaF sottolinea che il coinvolgimento degli esperti del mondo scientifico è stato troppo tardivo all'inizio della crisi e che la collaborazione è risultata talvolta difficile e caratterizzata da una certa diffidenza. Ha constatato che l'istituzione della SN-STF ha in seguito permesso di migliorare questa collaborazione. La raccomandazione 10 invita i dipartimenti e la CaF ad adoperarsi «al fine di integrare le reti esistenti nella gestione di crisi dell'Amministrazione federale».

Rapporto di chiusura della SN-STF: il 29 marzo 2022 la SN-STF ha pubblicato un rapporto in cui presenta il bilancio dei suoi 24 mesi di attività¹⁸. Questo documento presenta una valutazione complessivamente positiva dell'attività della SN-STF durante la crisi e constata che essa ha potuto contribuire, grazie all'orientamento interdisciplinare, a «fornire ai decisori svizzeri conoscenze scientifiche attuali e rilevanti». Sottolinea l'assenza, all'inizio della crisi, di processi consolidati per la formazione di un gruppo di affiancamento scientifico e il ruolo decisivo svolto dalle istituzioni accademiche nello sviluppo dell'organo. Insiste altresì sull'importanza della chiara separazione tra il processo decisionale politico e il processo consultivo scientifico. La SN-STF formula infine diverse raccomandazioni sul rafforzamento del dialogo futuro tra la scienza, la politica e l'amministrazione.

Valutazione esterna della gestione della crisi dell'UFSP: nel 2020 l'UFSP ha incaricato i centri di valutazione Interface e Infrac nonché diverse università ed esperti di procedere a una valutazione globale della gestione della pandemia. Il rapporto finale,

¹⁶ La CdG-N riporta le spiegazioni e i commenti del CPA soltanto nella misura necessaria ai fini della comprensione delle proprie considerazioni e conclusioni. Per i risultati dettagliati della valutazione rinvia al rapporto del CPA.

¹⁷ Rapporto della CaF dell'11 dic. 2020 sulla valutazione della gestione della crisi pandemica di COVID-19, 1^a fase / febbraio–agosto 2020 (qui di seguito «rapporto della CaF dell'11 dic. 2020»), cfr. in particolare n. 2.5.

¹⁸ Rapporto di chiusura della Swiss National COVID-19 Science Task Force del 29 mar. 2022 (qui di seguito «rapporto della SN-STF del 29 mar. 2022»).

che esamina il periodo fino all'estate 2021, è stato pubblicato a fine aprile 2022¹⁹. La valutazione non approfondisce specificatamente la tematica della collaborazione con gli ambienti scientifici, ma la tratta tuttavia in modo puntuale²⁰. Gli esperti giungono alla conclusione che la collaborazione tra il Consiglio federale, l'Amministrazione federale e il mondo scientifico ha funzionato bene nell'insieme e che l'UFSP – dopo alcune difficoltà iniziali – ha coinvolto gli organi e le autorità pertinenti nella produzione di conoscenze. Il rapporto sottolinea tuttavia la necessità di rivedere e disciplinare la collaborazione con gli ambienti scientifici concludendo in particolare che il ruolo di questi ultimi nella comunicazione deve essere chiarito. La raccomandazione 4 invita l'UFSP, la Confederazione e i Cantoni a prendere decisioni che permettano di coinvolgere sistematicamente gli attori importanti nella preparazione delle decisioni e nell'attuazione delle misure.

Secondo rapporto di valutazione della gestione della crisi della CaF: nel rapporto del giugno 2022 sulla seconda fase della pandemia (agosto 2020 – ottobre 2021)²¹ la CaF presenta una valutazione complessivamente positiva dell'attività della SN-STF e del suo contributo alla gestione della crisi, sottolineando che questo organo ha goduto di un alto livello di legittimità e che la sua autonomia è stata garantita. Il rapporto mostra tuttavia che il ruolo della scienza nella gestione della crisi non era chiaro a tutti. Sono state sollevate alcune critiche in merito allo scarso coordinamento della comunicazione e alla ripartizione dei compiti tra la SN-STF e le commissioni extraparlamentari. La CaF sottolinea che la collaborazione tra il mondo scientifico e l'Amministrazione è notevolmente migliorata a partire dall'estate 2020. Il rapporto delinea anche diverse opzioni quanto alla futura forma che dovrà assumere la consulenza scientifica in caso di crisi. La raccomandazione 3 incarica la CaF, in collaborazione con il Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca (DEFER) e il DFI, di presentare al Consiglio federale un documento interlocutorio che illustri diverse varianti di organizzazione della consulenza scientifica²².

Rapporto del Consiglio federale in adempimento dei Po. Michel 20.3280 e De Quattro 20.3542: il 23 novembre 2022 il Consiglio federale ha pubblicato un rapporto in

¹⁹ 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. Schlussbericht zuhanden des Bundesamts für Gesundheit, Fachstelle Evaluation und Forschung (E+F), Lucerna, Zurigo, Berna (*rapporto disponibile soltanto in tedesco, sintesi in francese*) (qui di seguito «rapporto Interface e Infrast dell'aprile 2022»).

²⁰ Cfr. in particolare n. 4.3 dedicato alla comunicazione pubblica e n. 5 dedicato alle conclusioni.

²¹ Rapporto della CaF del 22 giu. 2022 concernente la valutazione della gestione di crisi durante la pandemia di COVID-19, 2^a fase / agosto 2020 – ottobre 2021 (qui di seguito: «rapporto della CaF del 22 giu. 2022»), cfr. in particolare 2.3.

²² Tale mandato è stato concretizzato nel rapporto del Consiglio federale in adempimento dei Po. Michel 20.3280 e De Quattro 20.3542 (cfr. n. seguente).

adempimento di due postulati²³ concernente l'utilizzazione del potenziale scientifico per affrontare periodi di crisi. In questo rapporto il Consiglio federale valuta quattro opzioni per coinvolgere esperti del mondo scientifico nella gestione di crisi. Giunge alla conclusione che l'opzione più vantaggiosa è quella di istituire organi ad hoc sulla base di una rete scientifica interdisciplinare gestita da esponenti del settore educazione, ricerca e innovazione (ERI). Il Consiglio federale indica che intende definire regole e processi per il coinvolgimento di organi scientifici ad hoc e discutere della creazione di una rete interdisciplinare con esponenti dell'ERI. Desidera inoltre chiarire la capacità di affrontare le crisi di commissioni extraparlamentari. Il Consiglio federale ha incaricato la CaF, in collaborazione con il DEFR, di elaborare una proposta di attuazione entro fine 2023²⁴.

2 Osservazioni e raccomandazioni

2.1 Basi legali e strategiche

Nel suo rapporto di valutazione il CPA presenta una panoramica delle basi legali e strategiche che hanno guidato la risposta delle autorità alla pandemia²⁵ e giunge alla conclusione che il ricorso alle conoscenze scientifiche è poco concretizzato²⁶. Questa tematica è riportata in diversi testi, ma in modo astratto: si tratta prima di tutto di disposizioni che raccomandano di basare gli obiettivi e le strategie di preparazione o lotta contro le epidemie su fatti scientifici. Per contro, la collaborazione concreta tra l'Amministrazione e il mondo scientifico nonché i processi di trattamento delle conoscenze scientifiche in periodo di crisi sono poco menzionate²⁷. Alcuni documenti, quali l'ordinanza sulle epidemie (OEp)²⁸ o il Manuale di gestione di crisi dell'UFSP²⁹, non evocano il ricorso alle conoscenze scientifiche.

Per la CdG-N la mancanza di precisione delle basi legali e strategiche sul ricorso alle conoscenze scientifiche nel settore della lotta contro le epidemie pone problemi. Ri-

²³ Utilizzare il potenziale scientifico per affrontare periodi di crisi, rapporto del Consiglio federale del 23 nov. 2022 in adempimento dei postulati 20.3280 Michel del 5 mag. 2020 e 20.3542 De Quattro dell'8 giu. 2020 (qui di seguito: «Rapporto del Consiglio federale del 23 nov. 2022»). Va notato che il rapporto del Consiglio federale si basa su un'analisi preliminare realizzata dalla società Interface: Balthasar, Andreas / Ritz, Manuel / Rüttsche, Bernhard / Winistörfer, Marc (2022): Optionen wissenschaftlicher Politikberatung im Hinblick auf Krisen. Grundlagenbericht für die Beantwortung des Postulats Michel 20.3280, Lucerna (qui di seguito: «Rapporto Interface del 23 sett. 2022»).

²⁴ Il Consiglio federale desidera utilizzare meglio il potenziale scientifico in periodi di crisi, comunicato stampa del Consiglio federale del 23 nov. 2022.

²⁵ Rapporto del CPA del 24 ago. 2022, n. 2.1.

²⁶ Rapporto del CPA del 24 ago. 2022, n. 3.1.

²⁷ Rapporto del CPA del 24 ago. 2022, n. 3.1 e 7.1. La LEp evoca la necessità di adeguare le strategie e le raccomandazioni di lotta contro le epidemie allo stato attuale della scienza, mentre il Piano per pandemia (Piano svizzero per pandemia influenzale. Strategie e misure di preparazione a una pandemia influenzale. 5^a edizione, gennaio 2018) incarica l'UFSP di seguire i progressi scientifici e di gestire un pool informativo senza che vi sia precisato quali comunità scientifiche implicare e come.

²⁸ Ordinanza del 29 apr. 2015 concernente la lotta contro le malattie trasmissibili dell'essere umano, OEp; RS **818.101.1**).

²⁹ UFSP: Manuale di gestione di crisi del 27 apr. 2018.

tiene che questa mancanza spieghi in parte la collaborazione tardiva dell'UFSP con gli esperti esterni all'inizio della pandemia e le difficoltà di coordinamento tra le autorità federali e il mondo scientifico constatate durante i primi mesi della crisi (cfr. n. 2.2). La Commissione considera indispensabile, sulla base degli insegnamenti tratti dalla pandemia di coronavirus, che le strutture e i processi di collaborazione tra le autorità federali con il mondo scientifico e l'uso delle informazioni scientifiche in periodo di crisi siano fissati in modo chiaro non soltanto a livello legislativo (in particolare LEp e OEp), ma anche nelle basi strategiche quali il Piano per pandemia. La Commissione parte dal principio che una simile procedura debba essere integrata nei lavori in adempimento ai postulati Michel 20.3280 e De Quattro 20.3542 (cfr. n. 2.2.2).

Raccomandazione 1: Precisare l'uso delle conoscenze scientifiche nelle basi legali e strategiche sulla lotta contro le epidemie

Il Consiglio federale è invitato a definire in modo più preciso nelle basi legali e strategiche sulla lotta contro le epidemie, la collaborazione tra l'Amministrazione e il mondo scientifico nonché l'uso delle conoscenze scientifiche in caso di crisi. È invitato in particolare ad assicurare che le strutture e i processi di collaborazione tra l'UFSP e il mondo scientifico nonché il modo in cui le informazioni scientifiche sono raccolte, priorizzate e analizzate in seno all'UFSP siano determinati con chiarezza.

Più in generale la CdG-N ritiene necessario che il Consiglio federale proceda a medio termine a un esame approfondito sull'uso delle conoscenze scientifiche nella gestione dei rischi e delle crisi della Confederazione. Nell'ambito di questo esame il Consiglio federale è invitato a determinare se occorre apportare precisazioni in materia, in primo luogo sul piano concettuale e strategico, e in secondo luogo nelle basi legali specializzate concernenti i settori potenzialmente esposti alle crisi di ampia portata³⁰.

Inoltre la Commissione si aspetta che il Consiglio federale esamini la necessità di apportare aggiunte sulla considerazione delle conoscenze scientifiche nelle basi legali o strategiche di portata trasversale della Confederazione, quali la legge sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (LOGA)³¹ o le istruzioni del Consiglio federale concernenti la gestione delle crisi nell'Amministrazione federale³².

³⁰ Ad esempio pericoli naturali, approvvigionamento elettrico, cibersicurezza, telecomunicazioni, sicurezza nucleare, difesa o migrazione.

³¹ Legge del 21 mar. 1997 sull'organizzazione del governo e dell'Amministrazione (LOGA; RS **172.010**).

³² Istruzioni del Consiglio federale del 21 giu. 2019 concernenti la gestione delle crisi nell'Amministrazione federale (FF **2019** 3837).

Raccomandazione 2: Esaminare l'uso delle conoscenze scientifiche nella gestione dei rischi e delle crisi

Il Consiglio federale è invitato a procedere a un esame approfondito sull'uso delle conoscenze scientifiche nella gestione dei rischi e delle crisi. Nell'ambito di questo esame è invitato a determinare se occorre apportare precisazioni in materia, in primo luogo sul piano concettuale e strategico, e in secondo luogo nelle basi legali specializzate concernenti i settori potenzialmente esposti alle crisi di ampia portata.

Il Consiglio federale è inoltre invitato a esaminare se occorre apportare in caso di crisi aggiunte sull'uso delle conoscenze scientifiche in altre basi legali o strategiche di portata trasversale della Confederazione.

2.2 Organizzazione e processo di trattamento delle conoscenze scientifiche

2.2.1 Organizzazione e processo in seno all'UFSP

Oltre alla sua perizia interna, l'UFSP³³ si è basato su numerose fonti scientifiche nazionali e internazionali per seguire l'evoluzione della situazione epidemiologica e sottoporre al Consiglio federale proposte di misure sanitarie³⁴. La rete scientifica dell'Ufficio si è appoggiata in parte su collaborazioni instaurate prima della crisi (ad es. con la rete «Swiss School of Public Health» [SSPH+] o il Centro nazionale di prevenzione delle infezioni [Swissnos]), mentre altre collaborazioni sono state stabilite *ad hoc* durante la pandemia (a questo titolo, la SN-STF ha svolto un ruolo centrale³⁵).

Dalla valutazione del CPA emerge che i numerosi canali dell'UFSP gli hanno permesso complessivamente di disporre delle conoscenze scientifiche necessarie per adempiere al suo mandato³⁶. Il CPA evidenzia l'estrema complessità del trattamento di una notevole quantità di informazioni scientifiche in un contesto particolarmente incerto³⁷. La valutazione constata anche il grande impegno e la flessibilità di tutte le persone implicate nella raccolta e nel trattamento delle informazioni scientifiche, sia in seno all'Amministrazione federale sia all'esterno³⁸, che la CdG-N tiene espressamente ad accogliere con soddisfazione.

³³ In particolare la divisione «Malattie trasmissibili» dell'ufficio.

³⁴ Rapporto del CPA del 24 ago. 2022, n. 2.2.

³⁵ Rapporto del CPA del 24 ago. 2022, n. 2.2. Va osservato che nella sua valutazione, il CPA si è concentrato sulle interazioni tra l'UFSP, la SN-STF e SSPH+, ma non ha ad es. approfondito la tematica dei mandati di ricerca attribuiti al Fondo nazionale svizzero (FNS).

³⁶ Rapporto del CPA del 24 ago. 2022, n. 7, 7.2 e 7.3.

³⁷ Rapporto del CPA del 24 ago. 2022, n. 4.1 e 7.2. Secondo il CPA, a fine marzo 2021 erano registrati circa 140 000 articoli sul COVID-19, pari a circa 2000 nuove pubblicazioni alla settimana.

³⁸ Rapporto del CPA del 24 ago. 2022, n. 7.2.

La valutazione del CPA mette tuttavia in evidenza diversi punti deboli quanto all'organizzazione e ai processi di trattamento delle conoscenze scientifiche in seno all'UFSP, in particolare durante la prima fase della pandemia:

- in primo luogo, l'UFSP ha *costituito la sua rete scientifica in una fase troppo tardiva*³⁹. Nelle prime settimane della pandemia i responsabili dell'Ufficio si sono principalmente basati sui contatti di cui disponevano già in precedenza. La CdG-N constata tuttavia che questi contatti, se erano giustificati, non erano in grado di permettere un'integrazione adeguata e rappresentativa della comunità scientifica nella gestione di crisi⁴⁰. Questa situazione ha suscitato reazioni negative, da un lato da parte della comunità scientifica, la quale aveva l'impressione di non essere ascoltata e considerava che l'UFSP non «riconoscesse la gravità della situazione»⁴¹. A partire da fine febbraio 2020 diversi rappresentanti del mondo scientifico hanno espresso le loro preoccupazioni al Consiglio federale e all'UFSP⁴², così come ai media⁴³. I rapporti tra la Confederazione e la comunità scientifica sono stati istituzionalizzati soltanto a fine marzo 2020, ossia circa tre mesi dopo i primi segnali relativi alla comparsa della COVID-19⁴⁴. Il CPA conclude che vi è una «mancanza di anticipazione e di concretizzazione»⁴⁵;
- la valutazione del CPA e le altre informazioni raccolte dalla CdG-N mostrano *scambi contraddistinti da confusione e sfiducia reciproca* tra l'UFSP e il mondo scientifico nelle prime settimane della crisi⁴⁶. Gli esperti del mondo scientifico hanno accusato l'UFSP di non voler integrare la scienza nei suoi lavori e di aver prima di tutto minimizzato il pericolo legato alla COVID-19⁴⁷. Dal canto suo, il capo del DFI ha sottolineato che una certa cacofonia regnava nel mondo scientifico, poiché le posizioni degli specialisti erano poco coordinate e talvolta irrealistiche⁴⁸;
- dalla valutazione del CPA emerge che l'UFSP *non* ha complessivamente *svolto un ruolo proattivo* nella costituzione della rete scientifica, che si è sviluppata in modo autonomo. La SN-STF è stata quindi creata su iniziativa del

³⁹ Rapporto del CPA del 24 ago. 2022, n. 4.2. Questa constatazione è confermata da molte altre valutazioni (rapporto della CaF dell'11 dic. 2020, rapporto di Interface e Infras dell'apr. 2022).

⁴⁰ Rapporto del CPA del 24 ago. 2022, n. 4.2. Cfr. in merito anche il rapporto di Interface e Infras dell'apr. 2022, pagg. 89–90.

⁴¹ Audizione dei rappresentati della SN-STF, 12 nov. 2020.

⁴² Alcuni scienziati delle università di Basilea, Berna e del Politecnico federale di Losanna (PFL) inviano a fine febbraio 2020 una lettera al Consiglio federale. Il 18 mar. 2020 una delegazione scientifica incontra rappresentanti del DFI e dell'UFSP. In seguito a questo incontro i politecnici federali decidono di fondare una prima task force scientifica (audizione dei rappresentati della SN-STF del 12 nov. 2020).

⁴³ Cfr. in particolare: «Man muss nicht die halbe Schweiz unter Quarantäne stellen», In: Neue Zürcher Zeitung, 26 feb. 2020; «Nous devons aller vers des mesures plus strictes», In: Le Temps, 26 mar. 2020.

⁴⁴ Rapporto del CPA del 24 ago. 2022, n. 4.2.

⁴⁵ Rapporto del CPA del 24 ago. 2022, n. 7.1 e 7.2.

⁴⁶ Rapporto del CPA del 24 ago. 2022, n. 4.3 e 7.1.

⁴⁷ Audizione dei rappresentati della SN-STF del 12 nov. 2020, rapporto di Interface e Infras dell'apr. 2022, pagg. 89–90.

⁴⁸ Audizione del capo del DFI, 22 ott. 2022 (CdG-S).

mondo scientifico e l'UFSP non ha svolto alcun ruolo nella costituzione e nella composizione di questo organo⁴⁹. Inoltre, in un primo tempo, la SN-STF non è stata annessa sul piano organizzativo all'organizzazione di crisi federale tramite l'UFSP, ma tramite lo Stato maggiore di crisi del Consiglio federale per la gestione della pandemia da coronavirus (SMCC)⁵⁰;

- in relazione agli elementi precedenti il CPA rileva che l'UFSP *non* disponeva di un metodo e di una strategia chiari per la costruzione e l'uso della rete scientifica⁵¹. Secondo la valutazione l'Ufficio ha coinvolto diversi esponenti scientifici⁵² senza coordinamento e senza che il valore aggiunto di ogni prestazione fosse chiaramente determinato⁵³. Le richieste trasmesse dall'Ufficio alla SN-STF erano eterogenee e l'obiettivo delle domande o i prodotti attesi non erano sempre definiti chiaramente⁵⁴. Inoltre, alcune di esse erano state rivolte parallelamente a più attori⁵⁵. Per il CPA una tale prassi comporta il rischio che alcune analisi siano realizzate doppiamente e causino un sovraccarico di lavoro per gli attori interessati. Del resto, secondo il CPA, l'assenza di una strategia chiara ha fatto sì che alcune persone avessero un peso maggiore nella valutazione delle conoscenze scientifiche disponibili all'inizio della crisi e che la collaborazione sia fortemente dipesa dalle persone nell'UFSP e nella SN-STF⁵⁶;
- infine, secondo il CPA, il *trattamento delle informazioni raccolte* non era stabilito in modo chiaro all'interno dell'UFSP. Nell'insieme l'Ufficio è stato in grado di trattare e di trasmettere al Consiglio federale le informazioni pertinenti per la sua decisione (cfr. anche n. 2.3.1). Tuttavia, per il CPA i criteri di raccolta e di selezione delle conoscenze scientifiche sono difficili da identificare, così come i criteri che hanno determinato la scelta di condurre alcune analisi all'interno o all'esterno dell'Ufficio⁵⁷. Se da un lato il CPA valuta positivamente l'organizzazione di «discussioni tecniche» nell'UFSP, che hanno permesso di trattare approfonditamente talune tematiche e di assicurare uno scambio di perizie all'interno dell'Ufficio, dall'altro, sottolinea la mancanza di tracce scritte riguardanti i risultati di questi scambi e il loro uso⁵⁸.

⁴⁹ Rapporto del CPA del 24 ago. 2022, n. 4.3 e 7.1. Il consiglio dei Politecnici federali (PF) ha svolto un ruolo determinante nella costituzione della prima task force scientifica, l'8 mar. 2020. Questa è stata in seguito estesa, dal 30 mar. 2020, al Fondo nazionale svizzero (FNS), a Swissuniversities e alle Accademie delle scienze (audizione dei rappresentanti della SN-STF del 12 nov. 2020, cfr. anche rapporto della SN-STF del 29 mar. 2022).

⁵⁰ È soltanto a partire dall'agosto 2020 che la SN-STF è stata formalmente annessa all'UFSP.

⁵¹ Rapporto del CPA del 24 ago. 2022, n. 4.2.

⁵² Rapporto del CPA del 24 ago. 2022, n. 4.2. Il CPA evoca in particolare, oltre alla SN-STF e a SSPH+, l'Organizzazione mondiale della sanità pubblica (OMS), Swissnos, la Commissione federale per le vaccinazioni (CFV), il Centro europeo di prevenzione e controllo delle malattie e i mandati di ricerca del FNS.

⁵³ Rapporto del CPA del 24 ago. 2022, n. 7.3.

⁵⁴ Rapporto del CPA del 24 ago. 2022, n. 4.2.

⁵⁵ Rapporto del CPA del 24 ago. 2022, n. 4.2 e 7.3. Il CPA sottolinea in particolare i mandati all'attenzione della SN-STF e di SSPH+.

⁵⁶ Rapporto del CPA del 24 ago. 2022, n. 4.3 e 7.1.

⁵⁷ Rapporto del CPA del 24 ago. 2022, n. 4.1 e 7.3.

⁵⁸ Rapporto del CPA del 24 ago. 2022, n. 4.1.

La CdG-N condivide la valutazione critica del CPA in merito alla raccolta e alla gestione delle informazioni scientifiche da parte dell'UFSP nelle prime settimane della pandemia. Si rammarica del fatto che l'Ufficio non abbia svolto il ruolo attivo che avrebbe dovuto assumere nella costruzione e nella gestione di una rete di consulenza scientifica. La CdG-N non è a conoscenza dell'esistenza di una pianificazione preliminare all'interno dell'Amministrazione su questo aspetto.

Dal suo punto di vista, i ritardi nella costruzione della rete scientifica e la mancanza di fiducia reciproca iniziale tra l'UFSP e il mondo scientifico hanno avuto un impatto negativo sulla gestione della pandemia non solo durante la prima ondata, ma anche durante le fasi seguenti (soprattutto in termini di comunicazione, cfr. n. 2.4.2). Questa situazione si spiega, secondo la Commissione, dalla mancanza di strutture di coordinamento prestabilite sia a livello della scienza che a livello dell'Amministrazione, dall'insufficienza degli scambi tra gli attori interessati prima della crisi e dall'assenza di una strategia e di processi chiari per la collaborazione tra l'Amministrazione e la scienza in situazioni di crisi. Questi elementi sono stati probabilmente anche accentuati dall'imprecisione delle basi legali e regolamentari riguardanti il ricorso alle conoscenze scientifiche, ossia l'assenza di menzione di questo aspetto in taluni testi (cfr. n. 2.1). Occorre altresì tenere conto del particolare contesto all'inizio della crisi, contrassegnato da grandi incertezze.

La Commissione constata con soddisfazione che dopo le difficoltà iniziali, la collaborazione tra le autorità federali e la comunità scientifica è nettamente migliorata. In particolare, i processi di cooperazione si sono man mano consolidati, i rispettivi ruoli sono stati chiariti e la fiducia reciproca è stata rafforzata⁵⁹.

Per la Commissione è essenziale trarre insegnamenti da questo caso per la costituzione e la gestione della rete scientifica della Confederazione in caso di crisi. Per quanto concerne il settore sanitario, ritiene indispensabile che l'UFSP si doti, in vista di una prossima crisi, di un piano esplicito riguardante la costruzione e la gestione della sua rete scientifica, includendo un elenco dei principali esperti e partner – che deve essere aggiornato regolarmente; tale piano deve contenere anche processi chiari per la trasmissione di mandati di ricerca. Invita anche il Consiglio federale ad assicurare che l'UFSP disponga di criteri e processi chiari e trasparenti riguardanti la selezione e il trattamento delle conoscenze scientifiche nazionali e internazionali nell'Ufficio in caso di crisi.

La CdG-N traccia un bilancio complessivamente positivo delle «discussioni tecniche» organizzate dall'UFSP e ritiene che questo strumento abbia permesso di assicurare in modo flessibile lo scambio di informazioni scientifiche nell'Ufficio. Come il CPA, considera tuttavia importante che sia garantita una traccia scritta dei risultati di questi scambi e del loro uso, sotto una forma adeguata che tenga conto della situazione di

⁵⁹ Questa affermazione emerge dalla valutazione del CPA (rapporto del CPA del 24 ago. 2022, n. 4.3), ma anche dalle audizioni condotte dalla CdG-N e dalle altre valutazioni pubblicate.

crisi. Condividendo il parere della Commissione, una simile misura è importante per garantire la continuità e la trasparenza delle attività dell'Ufficio⁶⁰.

Più in generale la CdG-N ritiene che le diverse questioni di fondo debbano essere chiarite quanto alla costituzione di organi consultivi scientifici ad hoc in caso di crisi. Invita in particolare il Consiglio federale a definire chiaramente a partire da quando e secondo quali processi debba essere costituita una rete scientifica quando scoppia una crisi, e a quali unità federali od organi essa debba essere annessa (cfr. n. 2.2.2).

Raccomandazione 3: Migliorare l'organizzazione e i processi di trattamento delle conoscenze scientifiche nell'UFSP in caso di pandemia

Il Consiglio federale è invitato ad assicurare che l'UFSP:

- si doti di un piano sulla costruzione e la gestione della sua rete scientifica nel settore della lotta contro le epidemie, includendo un elenco dei principali esperti e partner – che deve essere aggiornato regolarmente; tale piano deve contenere anche processi chiari per la trasmissione di mandati di ricerca;
- disponga di criteri e di processi chiari e trasparenti riguardanti la selezione e il trattamento delle conoscenze scientifiche nell'Ufficio in caso di crisi;
- formalizzi maggiormente le «discussioni tecniche» tenute nell'Ufficio in periodo di crisi e le documenti in modo adeguato.

2.2.2 Il ruolo della SN-STF

La SN-STF ha svolto un ruolo determinante per la consulenza scientifica fornita alle autorità federali durante la pandemia di COVID-19. Complessivamente la CdG-N traccia un bilancio positivo dell'attività di questo organo: secondo la maggior parte delle persone interpellate dal CPA, la SN-STF ha consentito all'UFSP di disporre in tempo utile delle conoscenze scientifiche pertinenti e di contribuire a prendere decisioni fondate su conoscenze e dati scientifici⁶¹. Anche altri rapporti⁶² e le audizioni effettuate dalla Commissione⁶³ tracciano un bilancio positivo. In particolare i punti forti della SN-STF risiedono nel suo carattere interdisciplinare, nelle ampie basi su cui poggia fra gli specialisti del settore nonché nella sua indipendenza. Sono però pure state formulate alcune critiche, in particolare in merito alla determinazione dei compiti

⁶⁰ Nel rapporto del mag. 2022 dedicato all'organizzazione di crisi della Confederazione per la gestione della pandemia di COVID-19, le CdG sono giunte alla conclusione che fosse importante che le competenze e le modalità del funzionamento delle «discussioni tecniche» fossero definite in modo chiaro e menzionate nell'organigramma di crisi dell'Ufficio. Cfr. Organizzazione di crisi della Confederazione per la gestione della pandemia di COVID-19 (da gennaio a giugno 2020), rapporto delle CdG del 17 mag. 2022, n. 6.4.7 (FF 2022 1801, pag. 59).

⁶¹ Rapporto del CPA del 24 ago. 2022, n. 4.3.

⁶² Rapporto della CaF del 22 giu. 2022, rapporto della SN-STF del 29 mar. 2022.

⁶³ In particolare l'audizione della direttrice dell'UFSP del 28 giu. 2022 e l'audizione dei rappresentanti della SN-STF del 12 nov. 2020.

di quest'organo e alla gestione della comunicazione (cfr. n. 2.4.2). La CdG-N coglie l'occasione per sottolineare con soddisfazione l'impegno profuso dagli specialisti dei vari settori che con le loro conoscenze hanno contribuito alla costituzione e al buon funzionamento di quest'organo.

Se in una prima fase l'UFSP e la SN-STF non erano in buoni rapporti (cfr. n. precedente), successivamente la comprensione e la fiducia reciproca sono decisamente migliorate⁶⁴, contribuendo a un chiarimento dei rispettivi ruoli.

La CdG-N constata che il Consiglio federale ha già provveduto a trarre insegnamento dal caso relativo alla SN-STF. Nel suo rapporto del novembre 2022 in adempimento ai postulati Michel 20.3280 e De Quattro 20.3542 è giunto alla conclusione che l'istituzione di organi consultivi ad hoc strutturati in base a una rete interdisciplinare costituisce l'opzione più adeguata per ricorrere alla perizia delle comunità scientifiche in caso di crisi⁶⁵. Secondo il Consiglio federale l'emanazione di istruzioni e direttive interne nonché la pubblicazione di promemoria potrebbero inoltre contribuire a chiarire il funzionamento e la composizione degli *organi consultivi ad hoc*⁶⁶. Per quanto riguarda la *rete interdisciplinare* reputa che la necessità di modificare le basi legali «dipende dalla volontà o meno della Confederazione di garantire e contribuire a definire la rete attraverso un mandato di prestazioni»⁶⁷. Il Consiglio federale ha incaricato la CaF e il DEFR di elaborare un progetto di attuazione entro fine 2023.

La CdG-N accoglie con favore i passi già compiuti dal Consiglio federale e le sue proposte relative all'istituzione di organi consultivi ad hoc e reputa che queste iniziative vadano nella giusta direzione. Invita il Consiglio federale a concretizzare quanto prima le proposte contenute nel suo rapporto del novembre 2022. La Commissione ritiene che per la rete interdisciplinare sia necessario elaborare un contratto di prestazioni ed emanare le necessarie disposizioni di legge. In considerazione dell'importanza strategica di tale rete per la gestione di eventuali crisi future, la Commissione ritiene importante che il Consiglio federale e il Parlamento siano coinvolti nella definizione dei suoi compiti e della sua organizzazione.

In base alla valutazione del CPA e alle sue precisazioni concernenti la SN-STF, la CdG-N ha individuato diversi aspetti che, a suo avviso, devono assolutamente essere chiariti nel corso del processo di attuazione:

- *processo di costituzione della rete scientifica*: è importante definire chiaramente quando e in base a quale processo la rete scientifica debba essere costituita in caso di crisi e a quale/i unità federale/i debba essere collegato l'organo consultivo. Tale processo deve in particolare assicurare che la rete scientifica non venga coinvolta nella gestione della crisi in una fase troppo tardiva (cfr. n. 2.2.1 e raccomandazione 3);
- *costituzione e composizione dell'organo consultivo*: secondo la CdG-N è opportuno valutare se la Confederazione debba avere voce in capitolo nella com-

⁶⁴ Rapporto del CPA del 24 ago. 2022, n. 4.3.

⁶⁵ Il Consiglio federale desidera utilizzare meglio il potenziale scientifico in periodi di crisi, comunicato stampa del Consiglio federale del 23 nov. 2022; rapporto del Consiglio federale del 23 nov. 2022.

⁶⁶ Rapporto del Consiglio federale del 23 nov. 2022, n. 2.4.

⁶⁷ Rapporto del Consiglio federale del 23 nov. 2022, n. 2.4.

posizione dell'organo consultivo e se in questo ambito debbano essere stabilite regole generali. Nella sua valutazione il CPA osserva che le opinioni su questo punto divergono: mentre alcuni intervistati ritengono che il fatto che la SN-STF si sia costituita in modo autonomo abbia rafforzato la sua legittimità e indipendenza⁶⁸, altri ritengono che questo abbia portato a una minore fiducia da parte delle autorità. Il CPA reputa che se l'UFSP fosse stato maggiormente coinvolto nella costituzione della rete, la collaborazione sarebbe stata più facile⁶⁹;

- *risorse finanziarie e di personale dell'organo consultivo e della rete interdisciplinare*: durante la pandemia le attività della SN-STF sono state in gran parte finanziate dalle istituzioni scientifiche⁷⁰. Gli specialisti hanno lavorato in questo organo in aggiunta alle loro attività abituali negli istituti di ricerca. La CdG-N reputa necessario definire le modalità finanziamento di un eventuale futuro organo consultivo. La gestione del personale deve essere organizzata in modo da assicurare che l'organo consultivo possa continuare a operare, se necessario, anche per un periodo prolungato;
- *interfacce tra l'organo consultivo e l'Amministrazione*: durante la crisi la SN-STF era amministrativamente annessa a diverse unità e le sue perizie erano destinate a una gamma di operatori diversi⁷¹. La CdG-N ritiene importante che vengano elaborate linee guida in questo settore, precisando in particolare a chi sono destinate le perizie dell'organo consultivo⁷². Occorre anche chiarire la ripartizione dei ruoli e il coordinamento tra l'organo consultivo e gli altri attori scientifici consultati dall'Amministrazione. In sostanza, occorre definire in quali casi i chiarimenti scientifici debbano essere svolti internamente dall'Amministrazione e in quali casi debbano essere affidati a operatori esterni;
- *compiti dell'organo consultivo, in particolare in termini di valutazione e consulenza*: nella sua valutazione il CPA osserva che nel corso della pandemia le richieste formulate dall'UFSP alla SN-STF e le risposte corrispondenti hanno subito un'evoluzione: mentre all'inizio gli scambi riguardavano regolarmente aspetti che comportavano una valutazione, nelle fasi successive si trattava di una «semplice» messa a disposizione di determinate conoscenze scientifiche e la SN-STF ha assunto un atteggiamento più moderato nelle sue prese di posizione. Tuttavia la SN-STF ha continuato a trasmettere elementi di valuta-

⁶⁸ L'ex presidente della SN-STF M. Egger ha in particolare illustrato alla Commissione in modo dettagliato le modalità adottate per determinare la composizione della task force.

⁶⁹ Rapporto del CPA del 24 ago. 2022, n. 4.3 e 7.1.

⁷⁰ D'altro canto ad es. la SSPH+ ha invece lavorato in base a un mandato di prestazioni dietro retribuzione corrispondente. Cfr. rapporto del CPA del 24 ago. 2022, n. 4.2.

⁷¹ Rapporto del CPA del 24 ago. 2022, n. 4.3.

⁷² A tal proposito uno studio pubblicato a fine 2022 giunge alla conclusione che l'annessione della SN-STF all'UFSP a partire dall'agosto 2020 abbia avuto un impatto negativo sullo statuto e sull'influsso esercitato dalle raccomandazioni della SN-STF a livello politico-strategico. Cfr. Eichenberger, Steven / Varone, Frédéric / Sciarini, Pascal / Stähli, Robin / Proulx, Jessica (2022): When do decision makers listen (less) to experts? The Swiss government's implementation of scientific advice during the COVID-19 crisis. In: Policy Studies Journal, dic. 2022.

zione all'UFSP in modo informale, cosa che il CPA ritiene problematica in termini di trasparenza⁷³. La CdG-N ritiene che tale aspetto debba essere chiarito e che, oltre a fornire alle autorità informazioni sulle conoscenze scientifiche, l'organo di consulenza scientifica dovrebbe essere autorizzato a presentare le sue valutazioni oppure raccomandazioni a carattere scientifico in merito alla gestione delle crisi. Chiaramente tali raccomandazioni dovrebbero essere strettamente limitate al suo settore di competenza e formulate in modo costruttivo ed equilibrato. Dovrebbero essere chiarite le modalità relative alla forma, alla trasmissione e al trattamento delle raccomandazioni dell'organo consultivo. Infine una condizione essenziale è che tutti gli attori concordino in modo chiaro la definizione dei ruoli e delle responsabilità reciproci, in particolare accettando che la competenza decisionale finale spetta sempre alle autorità federali;

- *forma dei mandati assegnati all'organo consultivo e delle sue risposte*: secondo la CdG-N è necessario formulare linee guida chiare per garantire la coerenza degli scambi tra le autorità federali e l'organo consultivo, pur mantenendo una certa flessibilità di fronte alla varietà delle possibili crisi;
- *comunicazione delle conoscenze scientifiche*: la valutazione del CPA mostra che questo aspetto ha rappresentato una sfida durante la pandemia. La CdG-N ritiene importante che venga effettuata una riflessione di fondo e che vengano emanate linee guida chiare sulla ripartizione dei ruoli nella comunicazione pubblica (cfr. n. 2.4.2). I documenti sulla gestione delle crisi dovrebbero essere completati mediante disposizioni sulla comunicazione delle conoscenze scientifiche. Secondo la Commissione è importante che all'organo di consulenza scientifica siano attribuite anche competenze in materia di comunicazione;
- *promozione della fiducia reciproca e dei contatti fra la rete interdisciplinare e l'Amministrazione*: la cooperazione fra i vari attori interessati deve essere promossa anche al di fuori dei momenti di crisi in particolare mediante esercitazioni e contatti regolari.

⁷³ Rapporto del CPA del 24 ago. 2022, n. 4.3. Secondo il CPA questo sviluppo ha contribuito a chiarire i diversi ruoli ma ha anche comportato per la SN-STF l'assunzione di una funzione meno distintamente specifica rispetto ad altri attori come la SSPH+. Nella consultazione dell'Amministrazione concernente il presente rapporto la SN-STF ha affermato: «Con il passare del tempo la SN-STF ha perfezionato il suo profilo di «Honest Broker» [nota: nella letteratura di riferimento la figura dell'«Honest Broker» è caratterizzata come una persona o un gruppo di persone che mettono da parte i loro preconcetti e valori individuali allo scopo di consentire a chi deve prendere decisioni di carattere politico di scegliere fra diverse opzioni, solitamente sforzandosi di fare chiarezza sui dati disponibili]. La SN-STF ha quindi deliberatamente deciso di presentare i vari obiettivi possibili e di discutere le opzioni d'azione che ne derivano. [...] Le valutazioni di carattere scientifico presentate nel corso delle sedute tenute con i mandanti sono state consegnate anche in forma scritta e pure pubblicate [nel sito Internet della SN-STF] [...]»

Raccomandazione 4: Assicurare le condizioni quadro per l'istituzione e l'organizzazione di organi consultivi scientifici fondati su una rete interdisciplinare

Il Consiglio federale è invitato a concretizzare rapidamente l'opzione n. 4 del suo rapporto del novembre 2022 in adempimento dei postulati Michel 20.3280 e De Quattro 20.3542 che contempla la possibilità di istituire organi consultivi scientifici ad hoc fondati su una rete scientifica interdisciplinare, nonché a istituire le basi legali pertinenti e a elaborare un mandato di prestazioni.

In questo ambito il Consiglio federale è invitato a prestare particolare attenzione ai seguenti aspetti: il processo di costituzione della rete scientifica, l'istituzione e la composizione dell'organo consultivo, le risorse finanziarie e di personale dell'organo consultivo e della rete interdisciplinare, le interfacce tra l'organo consultivo e l'Amministrazione, i compiti dell'organo consultivo (in particolare in materia di valutazione e consulenza), la forma dei mandati assegnati all'organo consultivo e delle sue modalità di adempimento, la comunicazione in materia di conoscenze scientifiche, la promozione della fiducia reciproca e dei contatti tra la rete interdisciplinare e l'Amministrazione.

2.2.3 Mandati quadro assegnati agli organi di consulenza scientifica

Oltre ai punti menzionati in precedenza (n. 2.2.2), il rapporto del CPA mostra che i mandati quadro assegnati dall'UFSP agli organi di consulenza scientifica (in particolare SN-STF e SSPH+) sono stati adeguati più volte durante la pandemia⁷⁴ e che nel tempo sono stati generalmente oggetto di perfezionamenti. Infatti nel corso della pandemia l'UFSP ha tratto insegnamento dalle esperienze maturate in vari ambiti (in particolare per quanto concerne l'indipendenza di giudizio, la comunicazione e la cerchia di interlocutori all'interno dell'Amministrazione). Tuttavia secondo il CPA il modo in cui i mandati hanno preso forma testimonia anche il fatto che l'Amministrazione ha agito in modo reattivo piuttosto che proattivo (cfr. anche n. 2.2.1). Il CPA ritiene che questo approccio consenta una certa flessibilità per rispondere alle esigenze emerse durante la crisi, ma che comporti anche il rischio che vi siano doppioni e che le prestazioni fornite dai vari attori non vengano chiaramente differenziate⁷⁵. La CdG-N ha anche osservato che i processi relativi alla transizione da un mandato all'altro non sono sempre stati organizzati con sufficiente anticipo. Tra giugno e agosto 2020, ad esempio, la SN-STF non disponeva di un mandato valido, il che ha creato incertezza fra gli attori interessati⁷⁶.

La CdG-N reputa necessario che il Consiglio federale stabilisca una tipologia per determinare più chiaramente quale forma di consulenza spetti alle varie categorie di interlocutori del mondo scientifico nei periodi di crisi (ad es. organo consultivo ad

⁷⁴ Rapporto del CPA del 24 ago. 2022, n. 3.3 e 7.3.

⁷⁵ Rapporto del CPA del 24 ago. 2022, n. 3.3 e 7.3.

⁷⁶ Cfr. a questo proposito il rapporto di Interface e Infrass dell'apr. 2022, pagg. 89–90.

hoc, associazioni scientifiche o accademiche esistenti, FNS, commissioni extraparlamentari, singoli esperti) al fine di garantire una chiara differenziazione dei servizi richiesti ed evitare doppioni. Su questa base invita il Consiglio federale a elaborare un modello standard per l'assegnazione di mandati di consulenza scientifica a fornitori di prestazioni esterni in caso di crisi. Questi chiarimenti potrebbero essere effettuati nell'ambito dei lavori successivi al rapporto in adempimento dei postulati Michel 20.3280 e De Quattro 20.3542.

Raccomandazione 5: Definire meglio il processo di assegnazione di mandati quadro di consulenza scientifica in caso di crisi

Il Consiglio federale è invitato a elaborare una tipologia che consenta di determinare più chiaramente quali diverse forme di consulenza dovrebbero fornire le varie categorie di interlocutori esterni appartenenti al mondo scientifico nei periodi di crisi.

Su questa base il Consiglio federale è invitato a elaborare un modello standard per l'assegnazione di mandati di consulenza scientifica a fornitori di prestazioni esterni in caso di crisi.

2.2.4 Ruolo della Commissione federale per la preparazione e la risposta alle pandemie

La valutazione del CPA indica che la Commissione federale per la preparazione e la risposta alle pandemie (CFP) non ha assunto alcun ruolo nella pandemia di COVID 19, malgrado annoverasse fra le sue competenze la fornitura di consulenza nell'ambito di discipline importanti in relazione alla gestione di un tale evento⁷⁷ e la sua funzione consultiva in caso di pandemia fosse menzionata sia nell'atto normativo concernente la sua istituzione sia nel Piano per pandemia⁷⁸. I chiarimenti effettuati dal CPA precisano che queste circostanze sono da ricollegare alla diversa comprensione della funzione della Commissione da parte di alcuni attori, che ritenevano dovesse operare solo nella fase di preparazione alla pandemia e solo per i virus di tipo influenzale, sebbene l'atto che istituiva questo organo contenesse esplicitamente disposizioni divergenti⁷⁹. L'UFSP ha tenuto a precisare in un colloquio con la CdG-N che i membri della CFP, grazie alle loro competenze, hanno fornito contributi su base individuale a diversi gruppi di lavoro della Confederazione⁸⁰. La Commissione osserva tuttavia che nessuno dei tredici attuali membri della CFP⁸¹ figura nell'elenco di specialisti che hanno partecipato ai lavori della SN-STF⁸². Dal canto suo, il capo del DFI ha rilevato che un

⁷⁷ Rapporto del CPA del 24 ago. 2022, n. 3.2 e 7.1.

⁷⁸ Rapporto del CPA del 24 ago. 2022, n. 3.2.

⁷⁹ Rapporto del CPA del 24 ago. 2022, n. 3.2. Cfr. inoltre Commissioni consultative extraparlamentari, rapporto del CPA del 20 giu. 2022 all'attenzione della CdG-S.

⁸⁰ Audizione dell'UFSP del 28 sett. 2020 (sottocommissione DFI/DATEC della CdG-N).

⁸¹ Commissione federale per la preparazione e la risposta alle pandemie, www.admin.ch > Documentazione > Commissioni extraparlamentari > Dipartimento federale dell'interno (consultato l'8 feb. 2023).

⁸² Rapporto della SN-STF del 29 mar. 2022, allegato 2.

coinvolgimento della CFP a carattere supplementare non avrebbe apportato alcun valore aggiunto⁸³.

La CdG-N reputa, in sintonia con il CPA, che in base alle disposizioni che regolano la sua istituzione, la CFP avrebbe dovuto assumere un ruolo più centrale nella gestione della pandemia di COVID-19. La Commissione ritiene insoddisfacente che gli organi istituiti da tempo non vengano mobilitati in conformità al loro mandato quando si presenta una crisi, senza che ciò sia dovuto a motivi inderogabili. Tuttavia la CdG-N riconosce che le risorse limitate di questa commissione consultiva hanno ostacolato la possibilità di assegnarle ulteriori attività in tempi di pandemia e rileva che l'istituzione di una task force scientifica di grande portata come la SN-STF ha ampiamente compensato l'inattività della CFP e a conti fatti si è tradotta verosimilmente in una scelta più appropriata.

In base a tali constatazioni la Commissione ritiene che il ruolo della CFP nei periodi di pandemia e le sue interrelazioni con l'Amministrazione e con altri organi di consulenza scientifica debbano essere ripensati a fondo. La Commissione invita il Consiglio federale a esaminare l'opportunità che questo organo venga menzionato nella LEp, che attualmente non contiene riferimenti alla CFP⁸⁴.

Più in generale, secondo la CdG-N è necessario che il Consiglio federale esamini la resistenza alle crisi delle commissioni extraparlamentari. A questo proposito accoglie con favore le conclusioni del rapporto del Consiglio federale in risposta ai postulati Michel 20.3280 e De Quattro 20.3542 che vanno in questa direzione⁸⁵. In particolare, la Commissione ritiene importante individuare le commissioni parlamentari che possono, in tutti i settori, svolgere un ruolo in caso di crisi e analizzare in che misura possano fornire sostegno alle autorità federali, nonché quale dovrebbe essere il loro ruolo in caso di crisi.

Raccomandazione 6: Definire meglio il ruolo della Commissione federale per la preparazione e la risposta alle pandemie (CFP)

Sulla base degli insegnamenti tratti dalla pandemia di COVID-19, il Consiglio federale è invitato a effettuare un'analisi approfondita del ruolo della CFP durante una pandemia e delle sue interrelazioni o con l'Amministrazione e con altri organi di consulenza scientifica e ad adeguare di conseguenza le basi legali e regolamentari. In questo contesto è invitato a esaminare se la CFP debba essere menzionata nella legge sulle epidemie.

⁸³ Audizione del capo del DFI del 28 giu. 2022 (CdG-N).

⁸⁴ Rapporto del CPA del 24 ago. 2022, n. 3.2.

⁸⁵ Rapporto del Consiglio federale del 23 nov. 2022, n. 2.2.

2.3 Considerazione delle conoscenze scientifiche nel processo decisionale

2.3.1 Basi decisionali sottoposte al Consiglio federale

Sulla base dei casi di studio selezionati dalla CdG-N, il CPA ha valutato in che modo le conoscenze scientifiche sulla COVID-19 siano state prese in considerazione nelle basi decisionali preparate dal DFI e dall'UFSP per il Consiglio federale. La CdG-N sottolinea l'importanza di collocare questa analisi nel particolare contesto della pandemia: come osserva la valutazione, l'urgenza delle circostanze ha esercitato su tutti gli attori dell'Amministrazione forti pressioni quanto alla tempistica, che hanno sovvertito il normale processo di preparazione delle basi decisionali⁸⁶.

I casi esaminati dal CPA mostrano che le basi decisionali presentate al Consiglio federale contenevano molte informazioni sulla situazione epidemiologica ma indicano anche che le proposte di rafforzamento o allentamento delle misure sovente non erano esplicitamente basate sulle conoscenze scientifiche in quanto tali. Tuttavia secondo le persone interpellate dal CPA, l'UFSP e il DFI si sono sforzati di precisare i vantaggi e gli svantaggi delle misure proposte, in modo che il Consiglio federale potesse prendere una decisione con cognizione di causa⁸⁷.

Questa problematica può essere illustrata considerando le *raccomandazioni indirizzate alla popolazione in merito all'uso della mascherina*⁸⁸. Alcuni studi su questo argomento erano già stati pubblicati prima della pandemia e avevano interessato principalmente i Paesi asiatici e il settore delle cure sanitarie. A partire dall'aprile 2020 la SN-STF ha raccomandato esplicitamente l'uso generalizzato della mascherina per tutta la popolazione svizzera, mentre altri organismi riconosciuti del mondo scientifico, come il Centro europeo per la prevenzione e il controllo delle malattie (*European Centre for Disease Prevention and Control, ECDC*) e l'OMS erano ancora piuttosto reticenti. Nel corso dell'estate 2020 poi tutte le raccomandazioni convergevano nella direzione di un uso generalizzato della mascherina per tutta la popolazione⁸⁹.

Il CPA ha osservato che i pareri scientifici su questo argomento erano stati inclusi solo in modo incompleto nei documenti trasmessi al Consiglio federale a fine aprile 2020. In particolare la posizione della SN-STF (a favore di questa misura) non era menzionata mentre era stata riportata la posizione di altri attori più reticenti⁹⁰. Su queste basi il Consiglio federale ha deciso di non imporre l'uso generalizzato della mascherina⁹¹. La valutazione indica che a partire da giugno 2020 nei documenti destinati al Consiglio federale i pareri sull'uso della mascherina sono stati presentati in modo più completo. Nei mesi di giugno e luglio 2020 l'UFSP ha comunque ancora assunto

⁸⁶ Rapporto del CPA del 24 ago. 2022, n. 5.1.

⁸⁷ Rapporto del CPA del 24 ago. 2022, n. 5.1.

⁸⁸ Rapporto del CPA del 24 ago. 2022, n. 5.2.

⁸⁹ Rapporto del CPA del 24 ago. 2022, n. 5.2.

⁹⁰ I documenti trasmessi al Consiglio federale per la seduta del 22 apr. 2020 menzionavano i pareri dell'OMS e del Centro europeo per la prevenzione e il controllo delle malattie che non ritenevano opportuno introdurre l'uso obbligatorio della mascherina, mentre non riportavano la raccomandazione emanata dalla SN-STF il 20 apr. 2020 chiaramente favorevole a tale misura.

⁹¹ Coronavirus: il Consiglio federale non vuole un obbligo generalizzato delle mascherine, comunicato stampa del Consiglio federale del 22 apr. 2020.

una posizione assai moderata riguardo a questa misura. Secondo il CPA la decisione di imporre l'uso generalizzato della mascherina nell'ottobre 2020 è stata motivata principalmente da fattori non scientifici, come le misure adottate dai Paesi vicini, la disponibilità di mascherine e l'accettazione da parte della popolazione⁹².

Il CPA conclude che il cambiamento non è tanto dovuto a nuove conoscenze scientifiche sull'uso della mascherina, ma piuttosto alla posizione delle autorità su questo argomento e rileva che il cambiamento di opinione in tal merito si è imposto solo con difficoltà all'interno dell'UFSP. Solo quando tutte le raccomandazioni scientifiche si sono progressivamente indirizzate verso la convergenza e altri fattori hanno evidenziato l'opportunità di introdurre l'uso della mascherina, la misura è riuscita ad imporsi in seno all'Ufficio⁹³.

Un altro aspetto esaminato dal CPA riguarda le *conoscenze relative alla trasmissione del virus*⁹⁴. La valutazione conclude che tali conoscenze sono state riportate in modo non uniforme nelle basi decisionali⁹⁵. Diversi esempi indicano che gli studi scientifici pubblicati su questo argomento nel corso del 2020 sono stati poco valorizzati nei documenti trasmessi al Consiglio federale. Secondo il CPA le basi decisionali allora fornite «non contenevano necessariamente i dati aggiornati» sulla trasmissione del virus⁹⁶. Le conoscenze sulla trasmissione del virus sono invece state presentate più chiaramente nel marzo 2021, quando il DFI ha proposto al Consiglio federale di non riaprire i ristoranti⁹⁷. Infine, il CPA sottolinea in modo positivo anche che le incertezze scientifiche relative alla trasmissione del virus da parte dei bambini sono state presentate in modo trasparente nelle basi decisionali a partire dall'aprile 2020, così come il conflitto di valori emerso nel dibattito sulla chiusura delle scuole, tra il dovere di limitare i rischi epidemiologici e il diritto all'educazione e alla formazione che spetta ai bambini.

Secondo il CPA questi esempi evidenziano una tensione di fondo tra due aspetti: da un lato la necessità di una risposta politica rapida alla crisi e dall'altro il fatto che le conoscenze scientifiche non hanno sempre permesso di trarre conclusioni univoche poiché sussistevano elementi di incertezza⁹⁸.

⁹² Coronavirus: il Consiglio federale non vuole un obbligo generalizzato delle mascherine, comunicato stampa del Consiglio federale del 22 apr. 2020.

⁹³ Rapporto del CPA del 24 ago. 2022, n. 5.2.

⁹⁴ Rapporto del CPA del 24 ago. 2022, n. 5.3. Si trattava principalmente di sapere se il virus si trasmetteva tramite goccioline o anche tramite aerosol.

⁹⁵ Rapporto del CPA del 24 ago. 2022, n. 5.3.

⁹⁶ Rapporto del CPA del 24 ago. 2022, n. 5.3.

⁹⁷ Rapporto del CPA del 24 ago. 2022, n. 5.3.

⁹⁸ Rapporto del CPA del 24 ago. 2022, n. 7.4.

Excursus: informazioni sulla situazione epidemiologica fornite al Consiglio federale nell'agosto 2020 nell'ambito dell'autorizzazione relativa alle grandi manifestazioni

All'inizio del 2021 alcuni media hanno affermato che il DFI non aveva informato in modo trasparente il Consiglio federale sugli sviluppi preoccupanti della situazione epidemiologica nell'ambito della decisione dell'agosto 2020 sull'autorizzazione relativa alle grandi manifestazioni⁹⁹. La CdG-N ha effettuato un'analisi approfondita degli scambi avvenuti tra l'UFSP, il DFI e il Consiglio federale nel periodo in questione.

In questo ambito ha rilevato che il DFI, nella sua proposta al Consiglio federale del 5 agosto 2020 relativa ai grandi eventi, aveva chiaramente menzionato l'evoluzione preoccupante della situazione epidemiologica. La documentazione comprendeva inoltre in allegato una valutazione dettagliata della situazione da parte dell'UFSP e il parere della SN-STF. La CdG-N giunge alla conclusione che la decisione del Consiglio federale di autorizzare nuovamente le grandi manifestazioni¹⁰⁰ è stata presa con cognizione di causa, sulla base di una ponderazione degli interessi di carattere sanitario, sociale ed economico (cfr. anche il n. 2.3.2).

La CdG-N rileva con soddisfazione gli sforzi profusi dall'UFSP per consentire al Consiglio federale nelle situazioni di crisi di prendere decisioni possibilmente ben fondate e in particolare per le informazioni regolari fornite al Consiglio federale in merito situazione epidemiologica. Osserva inoltre che tali compiti sono stati ampiamente adempiti durante la pandemia di COVID-19. Reputa però fondamentale trarre insegnamenti dagli episodi specifici evidenziati dal CPA per assicurare che in caso di crisi future il Consiglio federale possa sempre decidere sulla base di conoscenze e pareri scientifici presentati in modo trasparente e sintetico. La Commissione invita il Consiglio federale a valutare l'opportunità di elaborare un piano per chiarire meglio le modalità con cui i risultati scientifici pertinenti e gli elementi di incertezza o di disaccordo debbano essere inclusi nelle basi decisionali che gli vengono presentate.

Per quanto concerne la decisione relativa all'uso della mascherina, la necessaria ponderazione degli interessi sembra essere stata effettuata – almeno in parte – a livello di Amministrazione, prima ancora che il Consiglio federale se ne occupasse. La Commissione ritiene che il parere della SN-STF su questa misura avrebbe dovuto essere portato all'attenzione del Consiglio federale nell'aprile 2020 insieme alle opinioni di altri attori piuttosto scettici. La valutazione del CPA lascia intendere che la posizione critica dell'UFSP su questo argomento possa aver svolto un ruolo nella scelta delle informazioni trasmesse¹⁰¹. Secondo la CdG-N è ovvio che gli uffici e i dipartimenti sono responsabili della valutazione preliminare delle misure proposte e della selezione delle informazioni presentate al Consiglio federale. Tuttavia è importante che ciò non

⁹⁹ Dieses Papier entlarvt Bersets Fehler, In: Basler Zeitung, 15 feb. 2021; Alain Berset a étouffé l'alerte de ses spécialistes, In: 24 Heures, 15 feb. 2021.

¹⁰⁰ Coronavirus: le grandi manifestazioni nuovamente possibili da ottobre a severe condizioni e previa autorizzazione, comunicato stampa del Consiglio federale del 12 ago. 2020.

¹⁰¹ La mancanza di fiducia reciproca tra l'Ufficio e la comunità scientifica all'inizio della crisi ha probabilmente giocato un ruolo in questo contesto (cfr. n. 2.2.1).

riduca il margine di manovra dell'esecutivo responsabile della decisione nella sua ponderazione finale degli interessi. Il requisito della trasparenza è ancora più importante quando diversi attori scientifici riconosciuti assumono posizioni divergenti su un argomento, come nel caso in questione.

La CdG-N concorda con il CPA quando non esclude la possibilità che la posizione critica delle autorità sull'uso della mascherina possa anche essere spiegata – almeno in parte – in base alle difficoltà di approvvigionamento emerse all'inizio della pandemia, anche se tale collegamento non è esplicitato nelle basi decisionali¹⁰². Secondo la Commissione tale atteggiamento è comprensibile, ma in circostanze simili non si dovrebbe comunque rinunciare a emanare una raccomandazione a favore della quale sussistono indicazioni chiare in termini di salute pubblica. In linea di principio la Commissione ritiene più appropriato, se del caso, affermare in modo trasparente che la misura sarebbe auspicabile ma la sua adozione immediata non è realisticamente fattibile. La valutazione del CPA mostra anche che la posizione ambigua delle autorità sull'uso della mascherina ha successivamente indebolito la loro credibilità in termini di comunicazione e probabilmente anche di accettazione delle misure da parte della popolazione (cfr. n. 2.4.1).

Il CPA si interroga anche in merito al grado di attendibilità necessario affinché le conoscenze vengano integrate nelle basi decisionali e a come debbano essere presentati gli elementi di incertezza che talvolta permangono¹⁰³. Nella sua valutazione evidenzia che esistono vari modi per qualificare il grado di attendibilità delle conoscenze scientifiche, ad esempio attraverso un sistema di classificazione per categorie¹⁰⁴. La CdG-N concorda con il CPA che in questo ambito il principio della trasparenza assume un valore fondamentale. La Commissione invita il Consiglio federale ad approfondire la questione e a valutare l'opportunità di definire un metodo uniforme per contrassegnare il grado di attendibilità delle conoscenze scientifiche nelle basi decisionali presentate al Consiglio federale. Secondo la Commissione è anche importante che gli elementi di incertezza delle conoscenze scientifiche siano comunicati in modo trasparente al pubblico (cfr. n. 2.4.1) e che le basi decisionali presentate al Consiglio federale evidenzino pure con trasparenza eventuali conflitti fra le indicazioni fornite dalle conoscenze scientifiche disponibili e le necessità emerse in relazione ad altri aspetti di cui il Consiglio federale deve tenere conto nel suo processo decisionale (ad es. le conseguenze economiche, l'accettazione da parte della popolazione, la proporzionalità). La Commissione invita il Consiglio federale a fare in modo che nelle future situazioni di crisi le condizioni menzionate vengano rispettate.

¹⁰² Rapporto del CPA del 24 ago. 2022, n. 5.2. Sebbene questa ipotesi sia contestata da alcune delle persone intervistate dal CPA, la maggioranza di loro riconosce che non avrebbe avuto senso incoraggiare l'uso della mascherina senza averne a sufficienza.

¹⁰³ Rapporto del CPA del 24 ago. 2022, n. 7.4.

¹⁰⁴ Rapporto del CPA del 24 ago. 2022, n. 7.4 nota a piè di pagina 82. Si osserva che il sistema di classificazione varia a seconda del settore interessato (ad es. salute, rischi naturali, ecc.).

Raccomandazione 7: Migliorare la considerazione delle conoscenze scientifiche nelle basi decisionali sottoposte al Consiglio federale

Il Consiglio federale è invitato ad assicurare che nelle future situazioni di crisi possa costantemente disporre di basi decisionali che presentino in modo trasparente e sintetico le conoscenze e i pareri del mondo scientifico relativi all'argomento pertinente.

In questo contesto il Consiglio federale è invitato a elaborare un piano per determinare con maggiore chiarezza la forma con cui nelle basi decisionali devono essere incluse non solo le indicazioni pertinenti di carattere scientifico ma anche gli elementi di incertezza oppure oggetto di pareri discordanti. In particolare è invitato a esaminare l'opportunità di definire un metodo uniforme per l'indicazione del grado di attendibilità delle conoscenze scientifiche nelle basi decisionali.

Il Consiglio federale è invitato ad assicurare che le basi decisionali sottopostegli evidenzino in modo trasparente eventuali conflitti fra le conoscenze scientifiche disponibili e altri interessi di cui deve tenere conto nel suo processo decisionale.

2.3.2 Decisioni del Consiglio federale

Nella sua valutazione il CPA ha esaminato in che modo le conoscenze scientifiche sono state prese in considerazione nelle basi decisionali sottoposte al Consiglio federale. Non ha però esaminato come queste conoscenze siano state successivamente prese in considerazione dal Consiglio federale nella ponderazione finale degli interessi al momento della decisione. Nel corso delle sue indagini sulla gestione della pandemia di COVID-19, la CdG-N ha raccolto diverse informazioni su questo argomento che sono riassunte di seguito.

Il capo del DFI ha comunicato alle CdG¹⁰⁵ che il Consiglio federale aveva integrato il parere della SN-STF nel suo processo decisionale ma ha pure sottolineato che nella sua ponderazione finale degli interessi il Governo non ha preso in considerazione solo le considerazioni scientifiche relative agli aspetti sanitari, ma anche altri elementi, come le esigenze di carattere sociale ed economico. A suo avviso il Consiglio federale in alcuni casi ha consapevolmente scelto in modo appropriato di non seguire le raccomandazioni del mondo scientifico e di rinunciare ad alcune misure più severe¹⁰⁶.

La CdG-N ha dal canto suo rilevato vari casi in cui la decisione finale del Consiglio federale non corrispondeva alle raccomandazioni emanate dalla SN-STF:

- *presa in considerazione del tasso di riproduzione del virus nell'estate 2020:* a partire dall'aprile 2020 la SN-STF ha raccomandato di approvare gli allen-

¹⁰⁵ In particolare: audizioni del capo del DFI del 28 giu. 2022 (CdG-N) e del 21 ott. 2022 (CdG-S).

¹⁰⁶ Il capo del DFI ha menzionato in particolare la decisione presa dal Consiglio federale nella primavera 2020 di non ordinare un confinamento più severo, contrariamente all'opinione di alcuni specialisti.

tamenti delle misure sanitarie solo qualora il tasso di riproduzione del virus fosse chiaramente inferiore a 0,7 e di rafforzare le misure qualora il tasso di riproduzione fosse superiore a 1. Questa raccomandazione non è però stata seguita: il 19 giugno 2020 il Consiglio federale ha deciso di porre fine alla «situazione straordinaria» ai sensi della LEp e di sospendere gran parte delle misure sanitarie malgrado il tasso di riproduzione fosse superiore a 1¹⁰⁷;

- *autorizzazione relativa alle grandi manifestazioni nell'agosto 2020*: in un parere dell'agosto 2020 la SN-STF raccomandava chiaramente di prorogare il divieto di organizzare grandi eventi in considerazione della situazione epidemiologica critica. Sulla base di una ponderazione delle indicazioni di carattere sanitario, sociale ed economico il Consiglio federale ha però deciso all'inizio dell'agosto 2020 di autorizzare la ripresa di questi eventi in base a «severe condizioni e previa autorizzazione»¹⁰⁸;
- *allentamento delle misure nella primavera 2021*: nell'aprile 2021 la SN-STF ha presentato, in relazione a un possibile allentamento delle misure, alcuni scenari con previsioni pessimiste per quanto concerne i casi d'infezione, le ospedalizzazioni e i decessi¹⁰⁹. Ciononostante il Consiglio federale ha deciso l'allentamento di diverse misure reputando che i rischi associati ai relativi effetti fossero ammissibili¹¹⁰. A posteriori la SN-STF ha riconosciuto che gli scenari che aveva elaborato non erano poi stati confermati dall'evoluzione effettivamente osservata¹¹¹;
- infine, secondo le informazioni raccolte dalla CdG-N alcune misure sanitarie come le distanze minime o l'isolamento e la quarantena erano assolutamente giustificate da un punto di vista epidemiologico, mentre alcune decisioni di dettaglio concernenti le modalità di applicazione, come la riduzione della distanza di sicurezza da 2 metri a 1,5 metri (giugno 2020)¹¹² o la riduzione del periodo di isolamento e della quarantena da 10 a 5 giorni (gennaio 2022)¹¹³ non erano basate su conoscenze o raccomandazioni scientifiche in senso stretto, ma piuttosto su considerazioni di carattere pratico o politico.

¹⁰⁷ Politecnico federale di Zurigo: COVID-19 Re,

<https://ibz-shiny.ethz.ch/covid-19-re-international> (consultato il 23 feb. 2023).

¹⁰⁸ Coronavirus: le grandi manifestazioni nuovamente possibili da ottobre a severe condizioni e previa autorizzazione, comunicato stampa del Consiglio federale del 12 ago. 2020. Si rileva che in questo caso le diverse esigenze considerate dal Consiglio federale per decidere sono menzionate nel comunicato stampa.

¹⁰⁹ SN-STF: rapporto scientifico, 7 apr. 2021; SN-STF: rapporto scientifico, 20 apr. 2021.

¹¹⁰ Coronavirus: prossima fase di riapertura il 19 aprile, comunicato stampa del Consiglio federale del 14 apr. 2021.

¹¹¹ Rapporto della SN-STF del 29 mar. 2022, pag. 31. La SN-STF ha comunque precisato che gli scenari non devono essere intesi come previsioni, ma come stime degli sviluppi futuri.

¹¹² Coronavirus: ampia normalizzazione e semplificazione delle regole di base per la protezione della popolazione, comunicato stampa del Consiglio federale del 19 giu. 2020.

¹¹³ 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 gen. 2022.

Uno studio pubblicato a fine 2022¹¹⁴ conclude che la propensione del Consiglio federale ad attuare le raccomandazioni della SN-STF è stata elevata durante la prima ondata della pandemia, ma poi è diminuita a partire dall'estate 2020. Gli autori spiegano questo sviluppo, tra l'altro, con il cambiamento di statuto della SN-STF¹¹⁵ e con il fatto che gli attori politici avevano messo maggiormente in discussione la sua autorità. Secondo lo studio menzionato, in complesso il 44 per cento delle raccomandazioni emesse dalla SN-STF fino a giugno 2021 non è stato attuato.

Dal canto loro, i rappresentanti della SN-STF hanno precisato alla CdG-N che erano consapevoli di avere il compito di fornire alle autorità informazioni di base scientifiche e che la responsabilità della decisione finale spettava al Consiglio federale. Tuttavia hanno fatto capire che non vi è sempre stata chiarezza su come le informazioni scientifiche venissero considerate nel processo decisionale¹¹⁶.

La CdG-N osserva che il Consiglio federale ha salvaguardato la sua libertà decisionale durante la crisi e che le sue decisioni sono state prese sulla base di una ponderazione degli interessi comprendenti non solo aspetti sanitari, ma anche altri aspetti quali la coesione sociale, il sostegno alle attività economiche e l'esercizio dei diritti democratici. La Commissione non ha incentrato il suo esame sull'adeguatezza delle singole decisioni del Consiglio federale considerate in modo isolato. In base agli esempi di cui è a conoscenza osserva però che quando il Consiglio federale ha adottato una decisione che si discostava dall'opinione degli esperti del mondo scientifico, lo ha fatto con piena cognizione di causa, specificando le ragioni della sua scelta e associando alle misure determinate restrizioni¹¹⁷. La Commissione osserva inoltre che l'opinione pubblica ha sempre potuto mettere a confronto le decisioni del Consiglio federale con i pareri forniti dagli esperti del mondo scientifico, poiché anche le conclusioni a cui giungeva la SN-STF erano sempre state pubblicate. Non è venuta a conoscenza di casi in cui il Consiglio federale avrebbe ignorato in modo sproporzionato le raccomandazioni degli esperti.

Secondo la CdG-N queste osservazioni confermano la validità di due constatazioni menzionate in precedenza: in primo luogo, l'importanza di una chiara divisione dei ruoli tra l'organo consultivo scientifico e il Consiglio federale in quanto autorità esecutiva (cfr. raccomandazione 4) e in secondo luogo, l'importanza che il Consiglio federale possa disporre di basi decisionali complete che facciano riferimento alle conoscenze scientifiche pertinenti e al loro grado di affidabilità, in modo da poter prendere le sue decisioni con piena cognizione di causa (cfr. raccomandazione 7).

¹¹⁴ Eichenberger, Steven / Varone, Frédéric / Sciarini, Pascal / Stähli, Robin / Proulx, Jessica (2022): When do decision makers listen (less) to experts? The Swiss government's implementation of scientific advice during the COVID-19 crisis. In: Policy Studies Journal, dic. 2022.

¹¹⁵ Gli autori ritengono in particolare che l'integrazione della SN-STF nell'UFSP a partire dall'ago. 2020 abbia allontanato la SN-STF dal Consiglio federale e abbia avuto un impatto negativo sull'influsso politico e strategico delle sue raccomandazioni.

¹¹⁶ Audizione dei rappresentanti della SN-STF del 12 nov. 2020.

¹¹⁷ Nell'ambito dell'autorizzazione relativa alle grandi manifestazioni, il Consiglio federale ha precisato ad es. che queste sarebbero state autorizzate solo nel rispetto di «condizioni rigorose» e che i Cantoni avrebbero potuto rifiutare le autorizzazioni a seconda della situazione epidemiologica. Nel caso delle riaperture dell'apr. 2021 il Consiglio federale ha indicato che non poteva escludere un eventuale riesame delle agevolazioni decise e ha invitato le persone vulnerabili a comportarsi ancora con la dovuta cautela.

2.4 Comunicazione al pubblico delle conoscenze scientifiche

2.4.1 Contenuto della comunicazione delle autorità

Nei periodi di crisi la comunicazione adeguata delle conoscenze scientifiche rappresenta una sfida importante poiché consente di spiegare le misure adottate e di rafforzarne il grado di accettazione. Durante la pandemia di COVID-19 le autorità svizzere hanno organizzato conferenze stampa e incontri con la stampa con una frequenza particolarmente elevata e ciò ha avuto un grande impatto sul pubblico. Anche altri canali di comunicazione, come i siti Internet delle autorità, i *policy briefs* della SN-STF e i media sociali hanno svolto un ruolo importante¹¹⁸.

La comunicazione al pubblico delle conoscenze scientifiche concernenti l'uso della mascherina e gli incontri privati è stata oggetto di un'analisi esterna commissionata dal CPA e realizzata nell'ambito della sua valutazione¹¹⁹. Questo studio è stato integrato da un'analisi dei documenti e delle interviste svolte dal CPA. La CdG-N ha anche effettuato una serie di chiarimenti specificamente incentrati su questi aspetti e ne tiene conto nella valutazione presentata qui di seguito.

La CdG-N osserva innanzitutto che la comunicazione delle conoscenze scientifiche che ci si aspetta dalle autorità è legata alla diversa funzione che ogni autorità svolge nei periodi di crisi. Ad esempio, ci si aspetta che la SN-STF, in quanto gruppo di esperti, e l'UFSP, nella sua funzione di ufficio specializzato del settore sanitario, facciano essenzialmente riferimento alle conoscenze scientifiche. Dal conto suo, il Consiglio federale, nel suo ruolo di autorità esecutiva, tende invece piuttosto a concentrare la sua comunicazione sulle questioni di strategia politica e di ponderazione degli interessi.

Le analisi effettuate indicano che durante la pandemia la comunicazione delle autorità al pubblico era comprensibile¹²⁰. Secondo il CPA le conferenze stampa e gli incontri con la stampa hanno seguito una struttura chiara e le dichiarazioni fornite oralmente e per scritto erano comprensibili sia per i giornalisti che per il pubblico. Tuttavia la valutazione mostra anche che la comunicazione delle autorità era raramente fondata in modo esplicito sulle conoscenze scientifiche disponibili. La perizia esterna sottolinea che solo una piccola quota (10,4 %) delle 268 dichiarazioni rilasciate durante le conferenze stampa analizzate faceva riferimento alle conoscenze scientifiche. In particolare dai dati raccolti emerge che questa percentuale era bassa per gli interventi dell'UFSP. Al contrario le dichiarazioni dei membri del SN-STF contenevano sempre un riferimento alle conoscenze scientifiche¹²¹. L'analisi approfondita mostra che alcune decisioni importanti di carattere sanitario (ad es. il limite degli incontri privati a

¹¹⁸ Rapporto del CPA del 24 ago. 2022, n. 2.4.

¹¹⁹ Rapporto del CPA del 24 ago. 2022, n. 1.2, 6.1 e 6.2. Tre specialisti della comunicazione hanno effettuato un'analisi approfondita del contenuto e della qualità delle conferenze e delle cartelle stampa su questi temi. I risultati dettagliati sono riportati in un rapporto separato: Oehmer-Pedrazzi, Franziska / Pedrazzi, Stefano / Schneider, Jörg (2022): Analyse der öffentlichen Kommunikation der wissenschaftlichen Erkenntnisse zum neuen Coronavirus. Bericht im Auftrag der PVK (*disponibile sul sito Internet delle CdG*).

¹²⁰ Rapporto del CPA del 24 ago. 2022, n. 6.1.

¹²¹ Rapporto del CPA del 24 ago. 2022, n. 6.1.

cinque persone e l'introduzione della mascherina nei trasporti pubblici) non sono state contestualizzate con riferimenti alle conoscenze scientifiche. Gli esperti rilevano che le conoscenze scientifiche sono state utilizzate principalmente in caso di inasprimento delle misure oppure a sostegno di determinate raccomandazioni. Sovente le fonti scientifiche precise sono state tralasciate e sostituite con una terminologia più generica¹²².

Dalla perizia esterna emerge anche che le incertezze e gli sviluppi delle conoscenze scientifiche non sono sempre stati comunicati in modo proattivo¹²³. A questo proposito la comunicazione delle autorità per quanto concerne l'uso della mascherina è emblematica. Nel marzo 2020 l'UFSP ha categoricamente escluso l'utilità di tale misura malgrado le conoscenze scientifiche in merito non fossero così univoche. Questa presa di posizione è stata ampiamente criticata e il CPA ritiene che essa non rispecchiava in modo trasparente lo stato delle conoscenze scientifiche¹²⁴. Diversi studi giungono alla conclusione che la comunicazione dell'UFSP su questo tema non è stata sufficientemente coordinata con gli esperti e ha indebolito in modo permanente la credibilità pubblica dell'Ufficio¹²⁵. L'analisi esterna commissionata dal CPA mostra anche che le contraddizioni su eventuali dichiarazioni precedenti sono state trattate in modo scarsamente proattivo dai responsabili della comunicazione¹²⁶.

La CdG-N è consapevole che trovare il giusto equilibrio tra una presentazione trasparente delle conoscenze scientifiche e un buon livello di comprensibilità dei messaggi è una vera sfida, soprattutto nei periodi di crisi. Inoltre occorre considerare che la preparazione delle conferenze stampa e della relativa documentazione sulla COVID-19 è stata compressa in tempi molto stretti e che la pressione dell'opinione pubblica in relazione a tale comunicazione era particolarmente forte. Infine, oltre alle conoscenze scientifiche, le autorità hanno dovuto considerare e integrare nella comunicazione anche altri aspetti, come le ripercussioni sociali, economiche o politiche della pandemia.

La Commissione reputa che una presentazione trasparente e appropriata delle conoscenze scientifiche contribuisca ad aumentare la comprensione della popolazione e quindi l'accettazione delle misure adottate, soprattutto quando queste sono restrittive. La comunicazione al pubblico dovrebbe consentire ai cittadini di comprendere il più chiaramente possibile il legame tra le conoscenze disponibili e le decisioni prese dalle autorità. Secondo la Commissione, in queste circostanze le autorità dovrebbero gestire la comunicazione in modo proattivo e non solo rispondendo alle domande poste dai giornalisti¹²⁷.

Secondo la CdG-N sarebbe poco realistico aspettarsi che ogni dichiarazione delle autorità sia supportata da una fonte scientifica. In particolare è opportuno che i rappre-

¹²² Rapporto del CPA del 24 ago. 2022, n. 6.1.

¹²³ Rapporto del CPA del 24 ago. 2022, n. 6.2.

¹²⁴ Rapporto del CPA del 24 ago. 2022, n. 6.2.

¹²⁵ Cfr. ad es. il rapporto Interface e Infras dell'apr. 2022, in particolare pagg. 27 e 64.

¹²⁶ Rapporto del CPA del 24 ago. 2022, n. 6.2. In questo contesto il CPA menziona l'esempio dell'introduzione nel luglio 2020 dell'uso obbligatorio delle mascherine sui trasporti pubblici che ha messo in luce un parere diverso rispetto alla posizione scettica assunta dall'UFSP nel mar. 2020.

¹²⁷ Rapporto del CPA del 24 ago. 2022, n. 7.5.

sentanti del Consiglio federale facciano meno sistematicamente riferimento alla scienza e focalizzano invece i loro interventi sugli aspetti strategici o politici. In determinati casi però la Commissione ritiene opportuno che il Consiglio federale stesso faccia riferimento alle conoscenze scientifiche, soprattutto se ciò contribuisce ad aumentare la trasparenza del suo processo decisionale.

D'altro canto, la Commissione ha constatato con sorpresa che le dichiarazioni dell'UFSP, in quanto ufficio specializzato competente per gli aspetti tecnici, non fossero supportate da fonti scientifiche. Ci si poteva infatti attendere che gli specialisti dell'Ufficio facessero maggiore riferimento a tali documenti¹²⁸. La CdG-N condivide l'opinione del CPA secondo cui non è sempre possibile fornire riferimenti scientifici quando ci si esprime oralmente, ma tali riferimenti dovrebbero essere costantemente integrati nella documentazione pertinente.

Una comunicazione trasparente è particolarmente importante quando la conoscenza scientifica è soggetta a incertezze o disaccordi. Dato che tali conoscenze riflettono lo stato della ricerca in un determinato momento, il principio della trasparenza richiede di indicare il grado di attendibilità associato. Occorre prestare particolare attenzione a questo aspetto in circostanze analoghe alla pandemia di COVID-19, quando le conoscenze scientifiche si evolvono rapidamente e il Consiglio federale deve prendere decisioni in un contesto di grande incertezza. In tal senso la CdG-N commenta in modo critico la comunicazione delle autorità sull'uso della mascherina all'inizio della pandemia. Nel marzo 2020 l'UFSP ha categoricamente escluso l'utilità di tale misura malgrado le conoscenze scientifiche in merito non fossero così univoche. Tale atteggiamento non può essere considerato appropriato in relazione ai principi della trasparenza e della ponderazione dei vari aspetti. Questa presa di posizione, seguita dal cambiamento di parere sul medesimo argomento comunicato nell'estate 2020 senza alcuna spiegazione particolare, ha danneggiato in modo permanente la credibilità delle autorità in termini di comunicazione. Secondo la CdG-N una comunicazione trasparente non solo sull'evoluzione delle conoscenze, ma anche su eventuali contraddizioni o errori di valutazione da parte delle autorità, è la migliore strategia per guadagnarsi la fiducia della popolazione.

La Commissione reputa che si debba trarre insegnamento da questi avvenimenti in particolare nella strategia di comunicazione dell'UFSP e, più in generale, nelle linee guida elaborate dalle autorità federali in materia di comunicazione in caso di crisi (cfr. raccomandazione 8).

¹²⁸ Rapporto del CPA del 24 ago. 2022, n. 6.1. A questo proposito il CPA osserva una discrepanza tra le pratiche delle autorità e i desideri espressi da molti intervistati (importanza di spiegare gli argomenti scientifici che giustificano le misure adottate).

Excursus: comunicazione delle autorità federali in merito alla protezione indiretta dei vaccini anti-COVID-19

A fine 2022 sono stati espressi pubblicamente dubbi sulla capacità del vaccino anti-COVID-19 di prevenire la trasmissione del virus ad altre persone (protezione indiretta)¹²⁹. La CdG-N ha rivolto ulteriori domande su questo punto all'Istituto svizzero per gli agenti terapeutici (Swissmedic) e al DFI allo scopo di accertare lo stato delle conoscenze scientifiche pertinenti durante la pandemia e le modalità con cui esse sono state comunicate al pubblico.

Sia Swissmedic che il DFI hanno sottolineato che l'obiettivo primario della vaccinazione anti-COVID-19 è sempre stato la protezione *individuale diretta* contro il decorso grave della malattia. Gli studi clinici sull'efficacia e sulla sicurezza dei vaccini che hanno portato alla prima autorizzazione da parte di Swissmedic tra fine 2020 e inizio 2021 si sono appunto concentrati, come di consueto in questo settore, sull'aspetto della protezione individuale diretta.

Per quanto riguarda la protezione *indiretta* dei vaccini, Swissmedic e il DFI hanno confermato alla CdG-N che, in generale, le persone vaccinate hanno una minore probabilità di trasmettere un virus ad altre persone – anche se la trasmissione non può mai essere completamente esclusa – e che i vaccini hanno un effetto sulla circolazione del virus a livello collettivo¹³⁰. Per quanto riguarda in particolare i vaccini anti-COVID-19, gli studi relativi alla protezione indiretta erano stati avviati a inizio 2021, quando i vaccini sono stati somministrati su larga scala. Numerosi studi internazionali hanno poi confermato che la vaccinazione riduce la trasmissione della COVID-19 a livello individuale e la sua circolazione nella popolazione, ma che questa protezione indiretta non è assoluta e dipende da diversi fattori (in particolare dalla variante in questione¹³¹). La CdG-N constata che durante la pandemia le autorità federali erano informate sulle conoscenze scientifiche più recenti.

La CdG-N ha analizzato le informazioni comunicate in merito dalle autorità federali tra fine 2020 e fine 2022¹³². Ha riscontrato che l'argomento della protezione

- 129 Cfr. ad es. Die Ächtung der Ungeimpften, In: Neue Zürcher Zeitung, 11 nov. 2022. Questi dubbi hanno fatto seguito all'affermazione di un responsabile della Pfizer, che durante un intervento al Parlamento europeo ha dichiarato che la protezione del vaccino contro la trasmissione del virus non era stata esaminata dall'azienda al momento della sua immissione sul mercato.
- 130 Secondo Swissmedic «un vaccino che riduce il numero di infezioni o la carica virale di una determinata persona riduce automaticamente anche il grado e il rischio di trasmissione del virus».
- 131 In base alle informazioni di Swissmedic e del DFI, la vaccinazione ha comportato una riduzione della trasmissione del virus configurato nella sequenza originale. Una minore protezione è stata osservata quando si sono diffuse le varianti Alpha e Delta. Per la variante Omicron, la CFV e l'UFSP ritengono, sulla base delle prove disponibili, che i vaccini non offrano una protezione significativa contro la trasmissione.
- 132 Raccomandazioni dell'UFSP concernenti i vaccini RNA messaggero pubblicate fra il 22 dic. 2020 e il 10 ott. 2020, comunicati stampa diffusi tra il 21 apr. 2021 e il 21 gen. 2022, incontri delle autorità federali e della CFV con la stampa svolti fra il 19 dic. 2020 e il 9 sett. 2022.

diretta contro le forme gravi della malattia ha avuto un ruolo di primo piano sia nelle raccomandazioni vaccinali dell'UFSP e della CFV sia nella comunicazione al pubblico, che l'argomento della protezione indiretta è stato usato con parsimonia e che la comunicazione rifletteva in modo equilibrato le conoscenze scientifiche disponibili al momento. Quando nel dicembre 2020 i vaccini sono stati autorizzati, l'UFSP ha precisato chiaramente che non c'erano informazioni sulla protezione del vaccino contro la trasmissione del virus. Successivamente, la comunicazione delle autorità ha seguito l'evoluzione delle conoscenze scientifiche in materia. Vari responsabili dell'Ufficio hanno pertanto sottolineato che il vaccino riduce il rischio di trasmissione, ma non lo esclude completamente. A partire dall'estate 2022 è stato chiaramente comunicato che nel caso della variante Omicron non era più atteso un effetto di protezione indiretta. Dal punto di vista dell'alta vigilanza sulla comunicazione delle autorità su questo punto, la CdG-N non ha riscontrato lacune.

Infine la CdG-N apprezza il fatto che i rappresentanti della SN-STF abbiano sistematicamente fondato la loro comunicazione al pubblico su fatti scientifici, anche se ciò è in gran parte dovuto alla funzione assunta da questo organo. Rileva inoltre che la SN-STF ha comunicato in modo trasparente gli elementi di incertezza relativi a determinate conoscenze scientifiche¹³³. Infine la Commissione ritiene appropriato che la SN-STF abbia potuto esprimersi nell'ambito delle conferenze stampa della Confederazione, contribuendo in modo importante a dare visibilità alle conoscenze elaborate dal mondo scientifico. Quest'ultimo punto evidenzia tuttavia anche il problema della divisione dei ruoli tra le autorità e il mondo scientifico in termini di comunicazione (cfr. qui sotto).

Raccomandazione 8: Adeguamento della comunicazione delle autorità al pubblico in merito alle conoscenze scientifiche nei periodi di crisi

Il Consiglio federale è invitato a esaminare in che modo i processi e le disposizioni relative alla comunicazione al pubblico nei periodi di crisi possano essere migliorati allo scopo di favorire un'adeguata comunicazione al pubblico delle conoscenze scientifiche rilevanti.

¹³³ Ciò è ad es. stato fatto per quanto concerne i rischi di trasmissione del virus legati ai bambini.

In questo contesto il Consiglio federale è invitato in particolare ad assicurare l'elaborazione di linee guida sui seguenti aspetti:

- riferimento alle conoscenze scientifiche da parte del Consiglio federale e degli uffici specializzati al momento dei loro interventi pubblici;
- riferimento alle conoscenze scientifiche nella documentazione per la stampa allestita dagli uffici specializzati (in particolare indicazione e riferimento alle fonti);
- comunicazione degli elementi di incertezza, dell'evoluzione delle conoscenze scientifiche e delle eventuali contraddizioni delle autorità.

2.4.2 Ripartizione dei ruoli in materia di comunicazione

La valutazione del CPA mostra che, sebbene la ripartizione dei compiti relativi alla comunicazione tra i vari attori dell'Amministrazione (UFSP, DFI, Consiglio federale) e la SN-STF fosse chiara sulla carta, nella pratica si è manifestata una certa confusione dei rispettivi ruoli che ha suscitato critiche e indebolito la credibilità dei relativi messaggi¹³⁴.

Il CPA traccia un bilancio complessivamente positivo della ripartizione dei compiti in materia di comunicazione all'interno dell'Amministrazione tra il Consiglio federale (livello politico e strategico) e l'UFSP (livello tecnico). Tuttavia la valutazione suggerisce che c'è un margine di miglioramento su tre punti. In primo luogo, il fatto che l'UFSP, in quanto ufficio specializzato, non ha fatto riferimento nei suoi interventi alle conoscenze scientifiche più sovente del Consiglio federale (cfr. n. 2.4.1 sopra). In secondo luogo il fatto che il contenuto della comunicazione dell'UFSP è stato talvolta influenzato dal parere dei presenti alle conferenze (soprattutto sulla questione dell'uso della mascherina, cfr. n. 2.3.1 e n. 2.4.1). In terzo luogo il fatto che la «Cellula per la comunicazione» prevista dal Piano per pandemia è stata poco utilizzata durante la crisi¹³⁵. Per la Commissione è importante che le autorità federali possano trarre insegnamenti da tali constatazioni in vista di future crisi. Gli aspetti testé menzionati sono già ampiamente integrati nelle raccomandazioni e nelle attività di perfezionamento in corso. La CdG-N si astiene quindi dall'emettere una raccomandazione specifica in questo contesto.

Per quanto riguarda la ripartizione dei compiti in materia di comunicazione tra le autorità federali e la SN-STF, il bilancio è invece in chiaroscuro. Il CPA osserva che la questione non è stata affrontata nei documenti concernenti la gestione della crisi ed è stata quindi regolata nell'ambito dei mandati quadro attribuiti alla task force. Dalla valutazione emerge che mentre il primo mandato (marzo 2020) era piuttosto vago su

¹³⁴ Rapporto del CPA del 24 ago. 2022, n. 6.3.

¹³⁵ Rapporto del CPA del 24 ago. 2022, n. 6.3. La valutazione del CPA constata che le autorità federali sono state in grado di rispettare il principio *one-voice* durante la pandemia.

questo punto, il secondo (da luglio 2020) era molto più completo¹³⁶. Ciononostante il CPA rileva che una certa mancanza di chiarezza ha continuato a sussistere. In particolare alcuni attori hanno criticato il fatto che la SN-STF (o alcuni dei suoi membri) si siano pronunciati pubblicamente in merito alle decisioni politiche delle autorità. Questo ha indebolito la credibilità dell'organismo soprattutto agli occhi degli attori politici¹³⁷. La valutazione, il ruolo e la posizione della SN-STF in termini di comunicazione hanno richiesto tempo per essere realmente definiti¹³⁸. Il CPA ritiene inoltre che mancassero regole chiare sulla ripartizione delle responsabilità in relazione ai contenuti della comunicazione¹³⁹.

I rappresentanti della SN-STF hanno precisato alla Commissione che il fatto di trovarsi improvvisamente, dopo lo scoppio della pandemia, a operare sotto gli occhi dell'opinione pubblica e confrontati con le numerose sollecitazioni dei media ha rappresentato una sfida senza precedenti per molti esperti del mondo scientifico¹⁴⁰. La valutazione effettuata da Interface e Infras mostra che gli esperti del mondo scientifico hanno dovuto prendere coscienza della loro responsabilità in termini di comunicazione¹⁴¹.

La CdG-N osserva che il ruolo importante svolto dagli esperti del mondo scientifico nella comunicazione al pubblico in caso di pandemia non era stato previsto né dalle autorità federali né dagli esperti stessi che sono quindi stati colti di sorpresa. Il ruolo della SN-STF in termini di comunicazione si è delineato solo lentamente durante la pandemia, il che probabilmente si spiega in parte con il clima di sfiducia che inizialmente regnava tra gli attori interessati (cfr. n. 2.2.1). La Commissione condivide l'opinione del CPA secondo cui la ripartizione dei compiti avrebbe potuto essere definita più rapidamente e che un riesame generale dei contenuti relativi alla comunicazione avrebbe potuto evitare malintesi, rispettando la libertà di espressione della comunità scientifica¹⁴². La CdG-N ritiene che la ripartizione dei compiti in materia di comunicazione tra l'Amministrazione e gli organi di consulenza scientifica debba necessariamente essere oggetto di approfondimenti e chiarimenti nel contesto dell'adempimento dei postulati Michel 20.3280 e De Quattro 20.3542 (cfr. raccomandazione 4). In particolare reputa che questo tema debba essere trattato nei documenti della Confederazione concernenti la gestione delle crisi.

¹³⁶ Rapporto del CPA del 24 ago. 2022, n. 6.3. Il secondo mandato ha stabilito, tra l'altro, i principi relativi alle persone responsabili della comunicazione e del coordinamento del relativo calendario con le autorità federali.

¹³⁷ Cfr. in particolare Eichenberger, Steven / Varone, Frédéric / Sciarini, Pascal / Stähli, Robin / Proulx, Jessica (2022) (cfr. nota a piè di pagina 114), e rapporto Interface e Infras dell'apr. 2022.

¹³⁸ Rapporto del CPA del 24 ago. 2022, n. 6.3.

¹³⁹ Audizione dei rappresentanti della SN-STF, 12 nov. 2020.

¹⁴⁰ Rapporto Interface e Infras dell'apr. 2022, pag. 65.

¹⁴¹ Rapporto del CPA del 24 ago. 2022, n. 7.5.

¹⁴² Rapporto del CPA del 24 ago. 2022, n. 7.5.

3 Conclusioni

La CdG-N giunge alla conclusione che per affrontare la pandemia di COVID-19 le autorità federali hanno utilizzato le conoscenze scientifiche in modo parzialmente adeguato. L'UFSP ha potuto far capo a una rete che gli consentiva di disporre delle necessarie conoscenze scientifiche e le modalità di utilizzazione di tali conoscenze sono state perfezionate nel corso della crisi pandemica. Tuttavia questo evento ha rivelato una chiara necessità di miglioramento su diversi punti.

La Commissione constata con soddisfazione che il Consiglio federale ha già tratto alcuni insegnamenti dalle esperienze del passato e in particolare che, oltre ai miglioramenti progressivamente apportati durante la crisi, intende approfondire l'opzione che prevede organi scientifici consultivi ad hoc che poggiano su una rete interdisciplinare. Reputa importante riuscire a concretizzare questo progetto in tempi brevi e ha anche individuato gli aspetti che a suo parere andrebbero assolutamente approfonditi (raccomandazione 4, n. 2.2.2).

Inoltre la CdG-N evidenzia nel presente rapporto diverse questioni di fondo connesse con l'utilizzazione delle conoscenze scientifiche nei periodi di crisi che ritiene debbano essere chiarificate:

- la regolamentazione dell'uso delle conoscenze scientifiche nelle basi legali e strategiche, non solo nella lotta contro le epidemie, ma anche più in generale nella gestione dei rischi e delle crisi della Confederazione (raccomandazioni 1 e 2, n. 2.1);
- le modalità in base a cui l'UFSP raccoglie ed elabora le informazioni scientifiche concernenti le epidemie (raccomandazione 3, n. 2.2.1);
- le modalità in base a cui i mandati quadro di consulenza scientifica sono assegnati a fornitori di prestazioni esterni (raccomandazione 5, n. 2.2.3);
- il ruolo che spetta dalla CFP durante una pandemia (raccomandazione 6, n. 2.2.4);
- la presentazione delle conoscenze e dei pareri scientifici nelle basi decisionali presentate al Consiglio federale (raccomandazione 7, n. 2.3.1);
- la comunicazione al pubblico delle conoscenze scientifiche su cui le autorità federali fondano le proprie azioni e decisioni (raccomandazione 8, n. 2.4.1).

La CdG-N si aspetta che, dopo aver chiarito tali questioni, il Consiglio federale proceda ai necessari adeguamenti delle basi di natura legale e strategica (in particolare la LEp e il Piano per pandemia) nonché delle direttive e degli altri documenti pertinenti.

La CdG-N invita il Consiglio federale a presentare entro il 4 ottobre 2023 un parere sulle constatazioni e raccomandazioni formulate nel presente rapporto come anche sul rapporto del CPA indicando nel contempo quali misure intende adottare per attuare le raccomandazioni con le relative tempistiche.

30 giugno 2023

In nome della Commissione della gestione
del Consiglio nazionale:

La presidente, Prisca Birrer-Heimo

La segretaria, Ursina Jud Huwiler

Il presidente della sottocommissione DFI/DATEC,
Thomas de Courten

Il segretario della sottocommissione DFI/DATEC,
Nicolas Gschwind

Abbreviazioni

CaF	Cancelleria federale
CdG	Commissioni della gestione delle Camere federali
CdG-N	Commissione della gestione del Consiglio nazionale
CdG-S	Commissione della gestione del Consiglio degli Stati
CFP	Commissione federale per la preparazione e la risposta alle pandemie
CFV	Commissione federale per le vaccinazioni
CPA	Controllo parlamentare dell'amministrazione
DEFR	Dipartimento federale dell'economia della formazione e della ricerca
DFI	Dipartimento federale dell'interno
ECDC	Centro europeo per la prevenzione e il controllo delle malattie (<i>European Centre for Disease Prevention and Control</i>)
EMCC	Stato maggiore di crisi del Consiglio federale per la gestione della pandemia da coronavirus
FF	Foglio federale
FNS	Fondo nazionale svizzero
FRI	Formazione, ricerca e innovazione
LEp	Legge federale del 28 settembre 2012 sulla lotta contro le malattie trasmissibili dell'essere umano (Legge sulle epidemie; RS 818.101)
LOGA	Legge federale del 21 marzo 1997 sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (RS 172.010)
Mo.	Mozione
OEp	Ordinanza del 29 aprile 2015 sulla lotta contro le malattie trasmissibili dell'essere umano (Ordinanza sulle epidemie; RS 818.101.1)
OMS	Organizzazione mondiale della sanità
PFL	Politecnico federale di Losanna
Po.	Postulato
RS	Raccolta sistematica del diritto federale
SN-STF	<i>Swiss National COVID-19 Science Task Force</i> , task force scientifica istituita dallo Stato maggiore di crisi del Consiglio federale per la gestione della pandemia da coronavirus
SPF	Scuole politecniche federali
SSPH+	<i>Swiss School of Public Health</i>
Swissmedic	Istituto svizzero per gli agenti terapeutici
Swissnoso	Centro nazionale di prevenzione delle infezioni
UFSP	Ufficio federale della sanità pubblica

