



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**

Parere del Consiglio federale

del 29 settembre 2023

Onorevoli presidente e consiglieri,

conformemente all'articolo 158 della legge sul Parlamento, vi presentiamo il nostro parere in merito al rapporto della Commissione della gestione del Consiglio nazionale del 30 giugno 2023¹ concernente il ricorso alle conoscenze scientifiche da parte del Consiglio federale e dell'UFSP per la gestione della crisi pandemica.

Gradite, onorevoli presidente e consiglieri, l'espressione della nostra alta considerazione.

29 settembre 2023

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Alain Berset
Il cancelliere della Confederazione, Walter Thurnherr

¹ FF 2023 2014

Parere

1 Contesto

La pandemia di COVID-19 che la Svizzera ha dovuto affrontare a partire dal 2020 ha evidenziato in che misura la disponibilità e la gestione delle conoscenze scientifiche svolgano un ruolo determinante nella lotta contro le epidemie e, più in generale, contro le crisi di ampia portata. La mancanza di conoscenze scientifiche 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 basato principalmente sull'analisi e sulle proposte del Dipartimento federale dell'interno e dell'Ufficio federale della sanità pubblica (UFSP), vale a dire le 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.

Alla luce delle questioni di carattere generale sollevate dalla tematica, nella seduta del 26 gennaio 2021 le Commissioni della gestione delle Camere federali (CdG) hanno incaricato il Controllo parlamentare dell'amministrazione di procedere a una valutazione dell'uso delle conoscenze scientifiche da parte dell'UFSP durante la crisi pandemica. L'oggetto è stato assegnato alla Commissione della gestione del Consiglio nazionale (CdG-N) e si iscrive nel contesto dell'ispezione, avviata dalle CdG nel 2020, sulla gestione della crisi pandemica da parte del Consiglio federale e dell'Amministrazione federale.

Nel rapporto del 30 giugno 2023² 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 ha consentito 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.

Il 30 giugno 2023 la CdG-N ha trasmesso il suo rapporto al Consiglio federale, invitandolo a presentare entro il 4 ottobre 2023 un parere sulle constatazioni e raccomandazioni formulatevi.

2 Parere del Consiglio federale

Il Consiglio federale ringrazia la CdG-N per il rapporto, che esamina in modo critico il ricorso alle conoscenze scientifiche da parte del Consiglio federale e dell'UFSP per la gestione della crisi pandemica. Il Consiglio federale attribuisce grande importanza agli insegnamenti da trarre dalla pandemia di COVID-19 e condivide l'opinione della

² FF 2023 2014

CdG-N, secondo cui gli adeguamenti necessari devono essere rapidamente attuati alla luce dell'esito delle principali valutazioni.

Il Consiglio federale accoglie tutte le raccomandazioni contenute nel rapporto della CdG-N ed è disposto a integrarle nei lavori in corso, esaminandole soprattutto nell'ambito della revisione della legge del 28 settembre 2012³ sulle epidemie (LEp). Ritiene tuttavia che la raccomandazione 5 sia in parte adempiuta e non reputa opportuni ulteriori chiarimenti.

Il parere del Consiglio federale è strutturato facendo riferimento alle otto raccomandazioni del rapporto della CdG-N del 30 giugno 2023.

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.

La raccomandazione 1 viene già attuata nel quadro delle attività giuridiche e strategiche in corso.

Le basi legali concernenti l'uso delle conoscenze scientifiche sulla lotta contro le epidemie sono state analizzate nell'ambito dell'esame della gestione della pandemia di COVID-19 e sono prese in considerazione anche nella corrente revisione della LEp.

Il 29 marzo 2023 il Consiglio federale ha inoltre deciso, nel contesto del miglioramento della gestione di crisi dell'Amministrazione federale, di istituire uno Stato maggiore centrale permanente che permetta di garantire le prestazioni fondamentali e provveda anche a coinvolgere tempestivamente gli scienziati esterni. Sono previste norme che definiscono le modalità di identificazione, informazione e coinvolgimento di tali attori. Nel quadro dei successivi lavori basati sui postulati Michel 20.3280 del 5 maggio 2020 e De Quattro 20.3542 dell'8 giugno 2020, la Cancelleria federale (CaF) è stata incaricata, in collaborazione con il Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca (DEFR) e con il coinvolgimento degli altri dipartimenti, di elaborare le basi e i processi necessari, nonché di sottoporre al Consiglio federale una proposta entro la fine del 2023.

La rielaborazione del Piano pandemico nazionale si basa sulle conoscenze scientifiche più recenti. Conformemente alle raccomandazioni dell'Organizzazione mondiale della sanità (OMS), il Piano pandemico svizzero non si concentra su un agente patogeno specifico, ma prevede misure di preparazione e di intervento di portata generale per gestire una pandemia. È previsto un processo con il quale verificare periodicamente e, all'occorrenza, aggiornare il Piano pandemico, integrandovi le conoscenze

scientifiche più recenti. Oltre alla rielaborazione del Piano pandemico, l'UFSP ha ricevuto l'incarico di definire un piano endemico per la COVID-19. Grazie al continuo aggiornamento e quindi all'utilizzo delle conoscenze scientifiche più recenti, nel piano è stata integrata una strategia di attuazione concernente la fase endemica di agenti patogeni respiratori. Esso contiene interfacce con i processi applicabili nella fase di passaggio da endemia a pandemia.

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.

Per quanto riguarda la gestione delle crisi, la raccomandazione 2 viene già attuata nell'ambito dei lavori in corso che si fondano sul rapporto del Consiglio federale «Utilizzare il potenziale scientifico per affrontare periodi di crisi», redatto in adempimento dei postulati Michel 20.3280 del 5 maggio 2020 e De Quattro 20.3542 dell'8 giugno 2020. Attualmente si stanno approntando le basi concettuali e strategiche finalizzate a coinvolgere nell'organizzazione di crisi della Confederazione un organo consultivo scientifico. La necessità di creare basi legali per la collaborazione con il mondo scientifico prima e durante una crisi sarà esaminata anche nel quadro dell'attuazione del miglioramento dell'organizzazione di crisi dell'Amministrazione federale, conformemente a quanto stabilito nel decreto del Consiglio federale del 29 marzo 2023 e nella relativa nuova ordinanza sulla gestione di crisi.

Nell'analisi dei rischi, il coinvolgimento di persone con vaste conoscenze (conoscenze scientifiche interne ed esterne) è un presupposto imprescindibile affinché chi decide possa disporre delle informazioni necessarie. Nel quadro dell'ulteriore sviluppo della gestione dei rischi della Confederazione, si sta valutando se, con riferimento al controllo dei principali rischi, il coinvolgimento di delegazioni del Consiglio federale della Confederazione possa favorire maggiormente lo scambio con il mondo scientifico. Questo esame si concluderà presumibilmente entro la fine del 2023.

Anche l'anticipazione delle crisi e la gestione dei rischi sono aspetti che devono essere rafforzati nell'ambito del miglioramento della gestione di crisi. Al momento si sta esaminando in che modo poter raggruppare le competenze di diverse unità amministrative e integrare le conoscenze specialistiche del mondo scientifico.

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.

Il Consiglio federale reputa legittima la raccomandazione 3. L'UFSP sta approntando misure per la sua attuazione.

Fondata sulla LEp, la collaborazione in materia di ricerca con i laboratori di riferimento è consolidata e viene proseguita in maniera sistematica. Inoltre, il catalogo dei progetti di ricerca dell'UFSP 2024–2028 è stato aggiornato inserendovi l'ambito tematico «Partenariato con la ricerca», allo scopo di definire processi e strutture riguardanti la collaborazione tra la ricerca e l'UFSP. Uno di questi progetti avrà come obiettivo l'elaborazione di un piano strutturato e standardizzato per la creazione di un collegio interdisciplinare di esperti svizzeri in malattie trasmissibili, la cui composizione e i cui compiti saranno verificati a intervalli regolari. Sarà inoltre opportuno tenere conto dei punti indicati nella raccomandazione 3 e sfruttare le sinergie derivanti dalla raccomandazione 4.

Nell'ambito del suddetto progetto verranno esaminate anche l'elaborazione di criteri e di processi chiari e trasparenti per la selezione e il trattamento delle conoscenze scientifiche nonché la formalizzazione e la documentazione delle discussioni tecniche in caso di crisi.

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 con-

sultivo 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.

Il Consiglio federale condivide i punti di vista della CdG-N e la raccomandazione 4 è in fase di attuazione.

Anche il Consiglio federale è dell'avviso che la rete interdisciplinare debba essere rapidamente creata. La CaF, il DEFR e gli altri dipartimenti collaborano strettamente con le organizzazioni scientifiche (Swissuniversities, Consiglio dei PF, Fondo nazionale svizzero [FNS], Accademie svizzere delle scienze, Consiglio svizzero della scienza e Innosuisse) e sottoporranno un progetto di attuazione al Consiglio federale entro la fine del 2023. Come già spiegato nel parere sulla raccomandazione 2 della CdG-N, viene anche esaminato se e in quale forma sia necessario disciplinare il tema nella legge. È inoltre in preparazione un mandato quadro con le organizzazioni scientifiche citate. Anche gli aspetti menzionati nella seconda parte della raccomandazione 4 (costituzione della rete interdisciplinare, comunicazione, fiducia ecc.) sono già considerati e illustrati nel progetto di attuazione che sarà presentato al Consiglio federale entro la fine di quest'anno.

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.

Il Consiglio federale considera la raccomandazione 5 in parte adempiuta e non ritiene opportuni ulteriori chiarimenti.

Le risposte ai postulati Michel 20.3280 del 5 maggio 2020 e De Quattro 20.3542 dell'8 giugno 2020 e il rapporto di base⁴ commissionato in adempimento degli stessi hanno già descritto diverse opzioni di consulenza scientifica nel contesto di crisi. Il rapporto tratta i criteri di valutazione delle diverse forme di consulenza e varie modalità di utilizzazione del potenziale scientifico, affrontando inoltre la valutazione sistematica delle forme di consulenza individuate. Una perizia interna all'Amministrazione può ad esempio risultare opportuna se, per superare la crisi, è necessario

⁴ 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 (disponibile soltanto in tedesco).

mantenere il segreto o se la perizia deve essere fornita in tempi brevi e con la massima sollecitudine. Un organo consultivo scientifico ad hoc può essere istituito se la crisi ha uno spiccato carattere interdisciplinare o se internamente all'Amministrazione non esistono sufficienti conoscenze. Un simile organo ha inoltre il vantaggio che i suoi esperti, diversamente dagli esperti interni dell'Amministrazione, non sono subordinati a direttive e possono fornire una consulenza più indipendente.

Per quanto riguarda gli organi consultivi scientifici ad hoc, è in preparazione un mandato quadro che definisce la collaborazione tra le organizzazioni scientifiche e l'Amministrazione federale. Vengono inoltre predisposti modelli di mandati di impiego che dovranno disciplinare la collaborazione in caso di crisi specifica.

Per i restanti interlocutori del mondo scientifico menzionati non sono necessari mandati quadro. I programmi di ricerca del FNS non sono concepiti per fornire consulenza alla politica in presenza di una crisi grave; il FNS partecipa del resto anche ai lavori della rete interdisciplinare prevista (v. raccomandazione 4). Le associazioni accademiche possono essere coinvolte a loro volta tramite la rete interdisciplinare. Il coinvolgimento di singoli specialisti nella gestione delle crisi non è esplicitamente previsto e, se possibile, dovrebbe essere evitato per non mettere a rischio l'interdisciplinarietà. Un mandato quadro non è perciò necessario. Occorre invece chiarire il ruolo delle commissioni extraparlamentari. Nel rapporto in adempimento dei postulati Michel 20.3280 del 5 maggio 2020 e De Quattro 20.3542 dell'8 giugno 2020, il Consiglio federale afferma che sarebbe opportuno esaminare la capacità di affrontare le crisi delle commissioni extraparlamentari cui sono affidati compiti di consulenza in caso di crisi. I relativi lavori sono attualmente in corso.

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 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.

Basandosi su diverse valutazioni, il Consiglio federale ha esaminato il futuro ruolo della CFP durante una pandemia. Durante la pandemia di COVID-19 le divergenze interpretative quanto all'orientamento tematico e al ruolo della CFP previsti dall'atto istitutivo hanno dato luogo a fraintendimenti. Si è inoltre accertato che durante la pandemia di COVID-19 la CFP non sarebbe stata in grado di fornire all'UFSP l'assistenza garantitagli ad esempio dalla Science Task Force (STF). L'atto istitutivo dovrà essere esaminato alla luce delle diverse valutazioni svolte in merito alla CFP e adeguato di conseguenza, facendo luce in primo luogo sui ruoli durante la fase di gestione. In linea di massima la CFP è competente e responsabile della preparazione alla pandemia. Può assumere un ruolo consultivo in caso di pandemia, ad esempio quanto all'attivazione del Piano pandemico. L'Amministrazione federale può ricorrere alle conoscenze e alla rete della CFP. Lo scambio di informazioni tra la CFP, gli organi di crisi e gli organi

consultivi scientifici a livello federale dovrà essere disciplinato nel quadro del miglioramento della gestione di crisi della Confederazione e dell'atto che istituisce la CFP. La questione se la CFP e i suoi compiti debbano essere espressamente menzionati nella legge è esaminata nell'ambito della corrente revisione della LEp.

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.

Il Consiglio federale condivide l'opinione della CdG in merito alla raccomandazione 7. È necessario che il Consiglio federale possa fondare in ogni momento le sue decisioni sulle conoscenze scientifiche più attuali. I lavori svolti preliminarmente negli uffici responsabili della raccolta, dell'analisi e della trasmissione dei dati scientifici sono pertanto estremamente importanti e devono essere eseguiti con grande professionalità. In situazione di crisi tali attività devono tuttavia essere svolte in tempi assai brevi. L'UFSP e gli altri uffici si adoperano comunque per riuscire a fornire, in situazioni sia normali che di crisi, informazioni trasparenti e sintetiche che consentano di prendere una decisione politica appropriata. Il Consiglio federale è consapevole del fatto che le conoscenze scientifiche sono talvolta contraddittorie e spesso incomplete, soprattutto all'inizio di una pandemia, e dell'importanza che le stesse siano comunicate in maniera trasparente e nella forma più completa possibile.

Mentre al di fuori dei periodi di crisi esistono diversi metodi per esaminare l'attendibilità delle conoscenze scientifiche (in primis il processo di revisione paritaria – la cosiddetta «peer review» – che precede la pubblicazione di un lavoro scientifico), nei periodi di crisi ciò risulta nettamente più complesso, giacché occorre agire rapidamente. È perciò difficile stabilire in anticipo un metodo uniforme. Tuttavia, al momento di definire la collaborazione con un organo ad hoc si esaminerà se sia opportuna una classificazione del grado di incertezza delle conoscenze scientifiche e, in caso affermativo, in quali casi e in quale forma questo elemento dovrà confluire nelle basi decisionali del Consiglio federale.

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.

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.

Il Consiglio federale ritiene che la raccomandazione 8 debba essere esaminata nel contesto dell'adempimento dei postulati Michel 20.380 del 5 maggio 2020 e De Quattro 20.3542 dell'8 giugno 2020 e in relazione alle raccomandazioni 4 e 7. Su questa base saranno aggiornati i documenti dell'UFSP (ad es. Piano pandemico) e della CaF concernenti la gestione delle crisi.

Il Consiglio federale accoglie con favore la valutazione sostanzialmente positiva della comunicazione della Confederazione durante la pandemia di COVID-19. In precedenza il mondo scientifico non era mai stato coinvolto in misura così diretta e continua nella comunicazione delle autorità al pubblico. Gli esperti scientifici della Confederazione, i ricercatori delle università e dei PF, gli esperti della Commissione federale per le vaccinazioni e la STF indipendente hanno contribuito in misura sostanziale al miglioramento delle conoscenze scientifiche durante la pandemia e quindi alla sua gestione. Nel prendere decisioni circa la gestione della pandemia, la politica ha sempre dovuto tenere conto del fatto che gli studi scientifici, soprattutto quelli riguardanti aspetti in precedenza mai indagati, sono soggetti a incertezze e che lo stato delle conoscenze evolve continuamente. Sul piano tecnico, agli incontri con la stampa la STF e l'UFSP hanno sottolineato più volte tali incertezze. Oltre alle conoscenze scientifiche, per le sue decisioni la politica deve però tenere conto anche degli interessi collettivi, sociali ed economici. Un simile approccio è di nuovo ipotizzabile e viene esaminato nel quadro dei lavori in corso.

