



Berna, 23 novembre 2022

Utilizzare il potenziale scientifico per affrontare periodi di crisi

Rapporto del Consiglio federale

in adempimento dei postulati

20.3280 Michel del 5 maggio 2020 e

20.3542 De Quattro dell'8 giugno 2020

Compendio

Nel rapporto in adempimento dei postulati Michel 20.3280 «Utilizzare il potenziale scientifico per affrontare periodi di crisi» e De Quattro 20.3542 «Un centro di competenza per gestire il dopo COVID-19» si esaminano diverse opzioni per la consulenza scientifica al servizio della politica e dell'Amministrazione. Il postulato Michel 20.3280 chiede al Consiglio federale di indicare in che modo si potrebbe istituire una rete di contatto scientifica interdisciplinare oppure un centro di competenze per le situazioni di crisi, illustrando vantaggi e svantaggi, possibili varianti di attuazione e le modifiche legislative necessarie. Con il postulato De Quattro 20.3542 il Consiglio federale è stato incaricato di valutare l'istituzione di un centro di competenza composto da periti permanenti, individuando anche in questo caso vantaggi, svantaggi e le modifiche legislative necessarie.

In seguito alla pandemia di COVID-19 non solo il Parlamento ma anche il Consiglio federale desidera riesaminare il coinvolgimento della scienza nella gestione delle crisi. Il rapporto della Cancelleria federale del 22 giugno 2022 concernente la valutazione della gestione di crisi dell'Amministrazione federale durante la pandemia di COVID-19 (seconda fase)¹ aveva riconosciuto la necessità di intervenire in questo ambito: secondo questo documento deve essere chiarito il ruolo di un organo scientifico consultivo in caso di crisi e devono essere definite le regole della sua attribuzione amministrativa, collaborazione e composizione.

La pandemia di COVID-19 ha dimostrato quanto sia importante coinvolgere esperti scientifici nella gestione di crisi della Confederazione. Oltre alle competenze interne all'Amministrazione, nella pandemia di COVID-19 hanno svolto un ruolo importante anche le competenze indipendenti di scienziati esterni. All'inizio della pandemia di COVID-19 non c'erano processi consolidati all'interno dell'Amministrazione federale per convocare un organo scientifico di ampio respiro e collaborare con esso. La fiducia reciproca e la conoscenza delle rispettive condizioni quadro e dei relativi processi costituiscono il pilastro centrale della collaborazione tra scienza, politica e Amministrazione. Queste basi, le quali sono state sviluppate durante la pandemia di COVID-19, talora faticosamente, devono ora essere consolidate a lungo termine.

Per elaborare il rapporto è stato commissionato un rapporto di base esterno² ed è stato organizzato un workshop con esponenti della comunità scientifica e dell'Amministrazione federale. Nell'ambito di tale processo si sono analizzati vantaggi e svantaggi delle diverse forme di consulenza scientifica per la politica. Quattro di queste forme sono state giudicate potenzialmente utili per la gestione di crisi della Confederazione: (1) rafforzare la consulenza scientifica nell'Amministrazione; (2) rendere le commissioni extraparlamentari a prova di crisi; (3) istituire e potenziare centri di competenza nel campo scientifico e (4) creare organi scientifici ad hoc sulla base di una rete interdisciplinare.

¹ Il rapporto è disponibile all'indirizzo: www.bk.admin.ch > Documentazione > Aiuto alla condotta strategica > [Gestione delle crisi](#)

² 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, Luzern. Il rapporto è disponibile all'indirizzo: www.bk.admin.ch > Documentazione > Aiuto alla condotta strategica > [Gestione delle crisi](#)

Il rapporto di base e i partecipanti al workshop concludono che si deve iniziare subito a realizzare l'opzione (4), istituendo organi ad hoc sulla base di una rete scientifica interdisciplinare. I componenti degli organi ad hoc devono poter essere reclutati tra tutti gli scienziati operativi in un settore rilevante per la gestione delle crisi. Il reclutamento avviene attraverso una rete interdisciplinare gestita da esponenti del settore educazione, ricerca e innovazione (ERI). Questa opzione presenta dei vantaggi decisivi. Da un lato consente di avvalersi dei migliori scienziati in caso di crisi; dall'altro gli organi ad hoc possono avere una composizione mirata a seconda delle specifiche esigenze della crisi. Grazie a tale flessibilità si riesce a reagire in modo adeguato dal punto di vista specialistico anche a crisi impreviste o a crisi che richiedono competenze interdisciplinari. Inoltre questa opzione comporta costi relativamente contenuti perché non implica la costituzione di nuove istituzioni e gli organi ad hoc sono convocati solo in caso di crisi.

Il Consiglio federale desidera pertanto definire regole e processi per il coinvolgimento di organi scientifici ad hoc e discutere della creazione di una rete interdisciplinare con esponenti dell'ERI. In questo contesto è importante che i ruoli e le responsabilità dei diversi attori siano chiariti. Inoltre occorre indicare come integrare gli organi scientifici ad hoc nell'organizzazione di crisi. Va altresì chiarito come mettere a disposizione degli organi scientifici ad hoc i dati rilevanti. Inoltre si dovrebbe valutare la capacità di affrontare le crisi di commissioni extraparlamentari rilevanti in caso di crisi.

Indice delle abbreviazioni

A+	Accademie svizzere delle scienze
ERI	Educazione, ricerca e innovazione
LPPC	Legge federale sulla protezione della popolazione e sulla protezione civile
CFV	Commissione federale per le vaccinazioni
CFP	Commissione federale per la preparazione e la risposta alle pandemie
GESDA	Geneva Science and Diplomacy Anticipator
ncs-tf	Swiss National COVID-19 Science Task Force
LOGA	Legge sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione
FNS	Fondo nazionale svizzero
CSS	Consiglio svizzero della scienza
A+	Accademie svizzere delle scienze

Indice

Compendio.....	2
Indice delle abbreviazioni	4
1 Introduzione	6
1.1 Contenuto dei postulati	6
1.2 Procedura di elaborazione del rapporto	8
1.3 Interventi affini	9
1.4 Raccomandazioni del rapporto di base	10
2 Confronto tra le diverse forme di consulenza scientifica per la politica ...	11
2.1 Opzione 1: rafforzare la consulenza scientifica nell'Amministrazione	11
2.2 Opzione 2: Rendere le commissioni extraparlamentari a prova di crisi	13
2.3 Opzione 3: Istituire e potenziare centri di competenza nel campo scientifico	14
2.4 Opzione 4: Creare organi ad hoc sulla base di una rete interdisciplinare	16
3 Conclusioni del Consiglio federale	19

1 Introduzione

1.1 Contenuto dei postulati

Il 5 maggio 2020 il Consigliere agli Stati Matthias Michel ha depositato il postulato 20.3280 «Utilizzare il potenziale scientifico per affrontare periodi di crisi» dal tenore seguente:

«Il Consiglio federale è incaricato di esaminare in un rapporto in che modo si potrebbe istituire una rete di contatto scientifica interdisciplinare oppure un centro di competenze per le situazioni di crisi. Il rapporto dovrebbe indicare i relativi vantaggi e svantaggi, le possibili modalità di attuazione e le necessità di intervento sul piano legislativo.

Motivazione:

La crisi pandemica ha evidenziato che per affrontare queste situazioni non basta semplicemente disporre di una organizzazione di emergenza ben funzionante ma che, proprio nell'ambito di situazioni a carattere straordinario, è invece necessario poter contare sulle pertinenti conoscenze scientifiche e attivare tempestivamente le risorse disponibili nel settore della ricerca.

A fine marzo 2020 il Consiglio federale ha istituito un organo scientifico consultivo (Science Task Force) che ha svolto la sua attività in primo luogo in relazione agli interrogativi di carattere sanitario. Un organo di questo genere non può e non deve però essere istituito ad hoc unicamente dopo lo scoppio di una crisi o alcune settimane dopo la dichiarazione di una situazione straordinaria. È invece molto più opportuno istituire a titolo preventivo una rete di contatto scientifico o un centro di competenze che possano essere attivati immediatamente in caso di bisogno. Dato che le cause e le caratteristiche delle situazioni straordinarie non possono essere conosciute in anticipo (eventi naturali, catastrofi, guerre ecc.), è necessario che la rete istituita sia di carattere interdisciplinare. Per utilizzare appieno tutto il potenziale esistente dovrebbe inoltre riunire rappresentanti di tutto il solido settore della ricerca di cui dispone la Svizzera. In questo ambito, oltre alle questioni relative alla salute, è infatti necessario disporre di conoscenze scientifiche e basi decisionali sicure nei settori relativi alla società, all'economia e allo Stato, che vengono messi sotto pressione nelle situazioni straordinarie.

Si può ipotizzare che la rete venga incaricata di preordinare gli elementi di conoscenza idonei per affrontare situazioni straordinarie di vario genere tramite un mandato di base attribuito dallo Stato oppure nell'ambito di un'azione coordinata fra Stato ed enti privati (Public Private Partnership). Questo mandato potrebbe inoltre essere esteso alla raccolta e diffusione tempestiva del know-how puntualmente necessario per affrontare le diverse situazioni che si dovessero manifestare.»

Utilizzare il potenziale scientifico per affrontare periodi di crisi

Il Consiglio degli Stati ha accolto il postulato il 17 settembre 2020. La Cancelleria federale è stata incaricata di presentare il relativo rapporto alle Camere.

L'8 giugno 2020 la consigliera nazionale Jacqueline De Quattro ha depositato il postulato 20.3542 «Un centro di competenza per gestire il dopo COVID-19» dal tenore seguente:

«Il Consiglio federale è incaricato di valutare l'istituzione di un centro di competenza composto da periti permanenti che consenta di anticipare le crisi future, siano esse di ordine sanitario, economico, tecnologico, sociale o inerenti alla sicurezza e di migliorarne la gestione. Tale valutazione servirà a mostrare i vantaggi e gli svantaggi di una tale struttura o la necessità di proporre altre opzioni e di intraprendere le modifiche legislative eventualmente necessarie.

Motivazione:

La Svizzera deve preparare il dopo COVID-19. Occorre interrogarsi al più presto sulla pertinenza delle misure adottate nella gestione del coronavirus e su quelle che avrebbero potuto essere prese. La crisi ha rivelato che avevamo bisogno non soltanto di strutture d'emergenza funzionanti bensì anche delle competenze di specialisti al fine di attivare rapidamente le nostre risorse.

L'istituzione, a fine marzo di quest'anno, della Task Force scientifica da parte del Consiglio federale ha rivelato le debolezze del nostro sistema. Un tale organo non può essere istituito quando una crisi o una situazione straordinaria sono già in atto. Occorre essere proattivi. La missione che un centro di competenza sarebbe chiamato a svolgere consisterebbe nell'elaborazione di piani d'azione coordinati affinché le autorità federali, cantonali e comunali nonché le imprese, le istituzioni e la popolazione non siano prese alla sprovvista ma possano reagire in modo rapido prendendo le giuste decisioni.

Siccome le cause delle crisi sono molteplici e diverse fra loro, dobbiamo poter avvalerci di perizie interdisciplinari. Questo è necessario poiché la Svizzera non potrà sfuggire al riemergere di nuove crisi. Il nostro Paese beneficia di una rete di ricerca di grande qualità e di competenze riconosciute al di fuori delle nostre frontiere. Tali vantaggi potrebbero fornirci informazioni pertinenti che ci consentirebbero di anticipare le crisi in modo preventivo. Il centro di competenza potrebbe operare con i Cantoni e collaborare con partner privati.

Se la Svizzera vorrà avere in futuro la possibilità di agire in modo ancora più efficace, l'anticipazione delle crisi deve rappresentare una delle nostre priorità. Un centro di competenza predisporrà la Svizzera ad affrontare meglio una nuova crisi e a gestirne le conseguenze.»

Il Consiglio nazionale ha accolto il postulato il 7 giugno 2022. La Cancelleria federale è stata incaricata di presentare il relativo rapporto alle Camere.

1.2 Procedura di elaborazione del rapporto

Il postulato Michel 20.3280 incarica il Consiglio federale di esaminare la possibilità di istituire «una rete di contatto scientifica interdisciplinare» oppure «un centro di competenze per le situazioni di crisi». Dopo che il postulato è stato accolto, la Cancelleria federale ha deciso, d'intesa con l'autore del postulato, di esaminare altre forme di consulenza scientifica per la politica, oltre alle due indicate nel postulato. Questo anche in considerazione del fatto che altri interventi parlamentari perseguono scopi simili e che quindi si rendeva necessaria un'analisi più ampia della possibile consulenza scientifica al servizio della politica (Po. 21.4320 Rytz, Mo. 21.3225 Français). Il postulato De Quattro 20.3542 è stato accolto successivamente, il 7 giugno 2022, quando i lavori in adempimento del postulato Michel 20.3280 erano già in una fase avanzata. Visto però che anch'esso chiede di esaminare un «centro di competenza», alle domande che solleva è possibile dare risposta sulla base del lavoro svolto per il postulato Michel 20.3280.

La Cancelleria federale ha incaricato la società Interface Politikstudien Forschung Beratung AG di stilare un rapporto di base per il postulato Michel 20.3280³. Il rapporto di base poggia su un'analisi della letteratura, integrata da interviste ad esperti. Gran parte dell'analisi della letteratura si è basata su documenti che avevano come oggetto di ricerca la collaborazione tra scienza e politica durante la pandemia di COVID-19. I quesiti rimanenti sono stati chiariti nelle interviste agli esperti. Il rapporto di base ha esaminato anche la questione relativa alle basi legali necessarie per coinvolgere la scienza nella gestione delle crisi.

Sulla base di questi risultati sono state illustrate diverse forme di consulenza scientifica al servizio della politica, valutate sulla scorta dei seguenti criteri: l'accettazione da parte della scienza, la legittimazione formale dell'organo di consulenza, la credibilità nella politica e nella società, l'efficienza dell'organismo, la flessibilità rispetto a diversi tipi di crisi, la rilevanza delle informazioni fornite e l'attuabilità a livello politico. In base alla valutazione, quattro opzioni sono state giudicate potenzialmente utili per la gestione delle crisi. Tali opzioni sono state poi esaminate in termini di vantaggi e svantaggi, di possibili varianti di realizzazione, delle modifiche legislative necessarie, del tempo richiesto e dell'attuabilità politica. In concreto le quattro opzioni esaminate in dettaglio sono state le seguenti: (1) rafforzare la consulenza scientifica nell'Amministrazione, (2) rendere le commissioni extraparlamentari a prova di crisi, (3) istituire e potenziare centri di competenza nel campo scientifico e (4) creare un organo ad hoc sulla base di una rete interdisciplinare.

Inoltre la Cancelleria federale ha organizzato l'8 settembre 2022 un workshop con esponenti della scienza e collaboratori dell'Amministrazione federale nel quale sono state discusse le quattro opzioni. I partecipanti hanno ricevuto in anticipo una bozza del rapporto di base e hanno avuto la possibilità di esprimersi in merito. Inoltre è stato chiesto loro di pronunciarsi a favore di una delle quattro opzioni. Nella seconda parte del workshop i partecipanti sono stati suddivisi in gruppi per discutere dei vantaggi, degli svantaggi e della configurazione delle diverse opzioni. È seguita una loro presentazione e ulteriore

³ 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, Luzern.

discussione in plenaria. Sono stati invitati dal mondo della scienza esponenti dell'ERI (A+, FNS, Consiglio dei PF, swissuniversities, CSS), la Commissione federale per le vaccinazioni (CFV), la Commissione federale per la preparazione e la risposta alle pandemie (CFP) e rappresentanti dell'ex Swiss National COVID-19 Science Task Force (ncs-tf). Inoltre sono stati invitati collaboratori dei dipartimenti e di diversi uffici⁴.

Il presente rapporto riassume i punti più importanti emersi dal rapporto di base esterno e dal workshop e presenta le conclusioni del Consiglio federale. Si descrivono tuttavia solo le quattro opzioni che sono state discusse in modo approfondito. Per una descrizione delle altre forme di coinvolgimento della scienza, per le basi legali generali e le considerazioni generali inerenti la consulenza scientifica al servizio della politica si rimanda al rapporto di base esterno.

1.3 Interventi affini

La mozione 21.3225 Français «Post COVID-19. Per una piattaforma permanente di esperti scientifici» (depositata il 17.03.2021 e attribuita alla commissione competente del Consiglio degli Stati per l'esame preliminare) chiede di istituire una piattaforma permanente di esperti incaricati di esaminare i rischi principali e di identificare specialisti in caso di un evento maggiore per consigliare le autorità federali in una crisi. Il tipo di coinvolgimento della scienza richiesto nella mozione corrisponde in linea di principio all'opzione (4) qui presentata, «Creare organi scientifici ad hoc sulla base di una rete interdisciplinare», che il Consiglio federale desidera realizzare in una prossima fase.

La mozione 21.3647 Wettstein «Istituire un centro nazionale di allerta per le pandemie» (depositata il 07.06.2021 e non ancora trattata dalla Camera) auspica basi legali decisionali per l'istituzione di un centro nazionale di allerta per le pandemie. L'obiettivo è quello di «avvertire tempestivamente la Confederazione, i Cantoni, i Comuni e la popolazione di nuove epidemie e pandemie, di fornire consulenza ai poteri decisionali in modo rapido e affidabile, supportandoli in queste situazioni con fatti e modelli». Quanto richiesto nella mozione può essere considerato anche una consulenza scientifica per la politica. Nel presente rapporto è discussa in relazione all'opzione (3) istituire e potenziare centri di competenza nel campo scientifico oppure, in base alla configurazione, anche nel quadro dell'opzione (1) rafforzare la consulenza scientifica nell'Amministrazione (centri di competenza della Confederazione).

La mozione 21.3956 Ettlín «Consigliare correttamente il Consiglio federale in caso di crisi» (depositata il 21.06.2021 e attribuita il 27.09.2021 alla commissione competente del Consiglio degli Stati per l'esame preliminare) intende creare le basi legali affinché il Consiglio federale possa istituire degli organi nelle situazioni previste dalla legge sulle epidemie che dispongano delle competenze che mancano all'Amministrazione. Questo tipo di consulenza al servizio della politica corrisponde in linea di principio all'opzione (4), caldeggiata in questo rapporto.

⁴ Il Fondo nazionale svizzero e il Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti dell'energia e delle comunicazioni non hanno potuto partecipare.

Il postulato 21.4320 Rytz «Costruire il dialogo tra scienza e politica» (depositato il 01.10.2021) chiede di illustrare in un rapporto quali sono le possibilità di miglioramento del dialogo tra scienza e politica. Si dovrebbero analizzare anche modelli di consulenza politica scientifica in altri Paesi. Secondo il postulato «per consentire al Parlamento di discutere su precisi interventi di miglioramento occorre un quadro delle forme di dialogo tra scienza e politica». Il Consiglio federale ha proposto di respingere il postulato rimandando al postulato 20.3280 Michel. Il presente rapporto elabora e illustra diverse forme possibili di dialogo tra scienza e politica.

Il postulato 22.3175 Regazzi «Swiss National COVID-19 Science Task Force. Analisi degli errori e delle inadempienze» (depositato il 16.03.2022 e ritirato il 31.05.2022) chiedeva anche di avanzare una proposta per garantire la regolarità, la legalità e la legittimità del processo di integrazione degli esperti e organi esterni per la gestione di crisi future.

Due interventi dallo stesso tenore – il postulato 22.3508 CdG-CN e il postulato 22.3509 CdG-CS «Bilancio globale e revisione dell'organizzazione di crisi della Confederazione alla luce degli insegnamenti tratti dalla crisi di coronavirus» (depositati il 17.05.2022 e adottati il 12.09.2022, rispettivamente il 20.09.2022) – invitano il Consiglio federale a tracciare un bilancio critico globale della propria organizzazione e, su tale base, elaborare un piano per la futura organizzazione di crisi. I postulati non riguardano in primo luogo il coinvolgimento della scienza. Tuttavia chiedono di indicare come si possa disciplinare l'interfaccia con la scienza. Anche questo aspetto è discusso nel presente rapporto.

1.4 Raccomandazioni del rapporto di base

Il rapporto di base contiene le seguenti raccomandazioni:

- Serve un'analisi differenziata della necessità di meccanismi di collaborazione con la scienza in base al tipo di crisi. La forma di collaborazione che risulta più vantaggiosa può variare a seconda della problematica considerata.
- Appare opportuno avviare subito i lavori preliminari per istituire una rete che possa fornire rapidamente consulenza competente ad hoc all'Amministrazione e alla politica in periodi di crisi, fondandosi su una base legale stabile.
- Si deve garantire che la scienza abbia a propria disposizione dati centrali sull'andamento della crisi, durante la crisi stessa, se possibile in tempo reale. L'accesso da parte della scienza a dati rilevanti per la crisi dovrebbe essere chiarito già prima della crisi.

2 Confronto tra le diverse forme di consulenza scientifica per la politica

2.1 Opzione 1: rafforzare la consulenza scientifica nell'Amministrazione

Questa opzione prevede il potenziamento delle competenze interne all'Amministrazione e degli scambi con la comunità scientifica. Una soluzione sarebbe per esempio di puntare su collaboratori con un doppio incarico, ovvero impiegati parallelamente sia dalla Confederazione nell'Amministrazione federale sia presso una scuola universitaria. Già oggi molti collaboratori dell'Amministrazione federale hanno un background accademico e alcuni di loro occupano già un doppio posto. Un'altra possibilità di rafforzare le competenze scientifiche dell'Amministrazione e gli scambi con la comunità scientifica sarebbe istituire centri di competenza della Confederazione per le situazioni di crisi. Esistono già esempi di questo tipo, come il Laboratorio Spiez o, in un'accezione più ampia, anche MeteoSvizzera o Agroscope. Si potrebbe anche pensare di creare dei think tank interni all'Amministrazione.

Vantaggi

Grazie alla conoscenza dei processi politici, questa opzione permette all'Amministrazione di reagire rapidamente in caso di crisi.

Svantaggi

Uno svantaggio di questa opzione è la dipendenza degli esperti dalla politica e dall'Amministrazione. Si rischia inoltre di confondere il ruolo della scienza (analisi e individuazione autonome di possibili opzioni di intervento) e dell'Amministrazione (valutazione ed elaborazione delle basi decisionali su mandato dei decisori politici). A ciò si aggiunge il fatto che i doppi incarichi sono praticamente poco appetibili per i ricercatori di alto livello. È difficile perseguire una carriera nel campo scientifico con un incarico a tempo parziale. Inoltre le risorse all'interno dell'Amministrazione sono limitate e al momento non è realistico ipotizzarne il potenziamento. Questa opzione presenta anche lo svantaggio di creare confusione tra il ruolo assegnato a un collaboratore in seno a un'amministrazione, il quale sottostà a delle istruzioni, e quello di un consulente scientifico indipendente. Durante la pandemia di COVID-19 sono stati reclutati diversi collaboratori esterni per l'organizzazione di crisi, in parte provenienti anche dall'ambito scientifico. Questi collaboratori si sono però dovuti integrare completamente all'interno delle attività dell'Amministrazione e non hanno più potuto prestare consulenze scientifiche indipendenti. Tutte le altre soluzioni, in particolare quella di avere due gruppi distinti di dipendenti dell'Amministrazione, non sarebbero fattibili ai fini della rapida preparazione delle decisioni in un contesto di crisi. I centri di competenza della Confederazione hanno anche lo svantaggio di essere costosi. Inoltre il dibattito politico su quali siano le discipline per le quali sarebbero necessari dei centri di competenza della Confederazione e dove collocarli geograficamente potrebbe richiedere molto tempo. Ci si chiede inoltre se i centri di competenza della Confederazione sarebbero di fatto abbastanza interessanti da attirare i ricercatori di alto livello.

Varianti di realizzazione

Innanzitutto si dovrebbero elaborare ed esaminare le diverse possibilità di aumentare le competenze all'interno dell'Amministrazione. Oltre ai doppi impieghi si potrebbe pensare anche a scambi di posti limitati nel tempo. Per quanto concerne i centri di competenza della Confederazione bisognerebbe verificare se già esistano degli istituti di ricerca per i principali rischi della Svizzera o se debbano essere eventualmente potenziati. Se mancano dei centri di competenza della Confederazione per determinati rischi, andrebbe verificato in che misura sia necessario crearne di nuovi. Eventualmente andrà definito un mandato di prestazioni.

Modifiche legislative necessarie

L'impiego temporaneo di scienziati come anche gli scambi limitati nel tempo sottostà alla legislazione in materia di personale federale (LPers). Le basi legali attualmente vigenti sono sufficienti e non sono quindi necessarie modifiche legislative. Si potrebbero eventualmente apportare degli adeguamenti in modo da migliorare la compatibilità di un'attività di ricerca scientifica con l'impiego presso l'Amministrazione federale. L'istituzione di centri di competenza della Confederazione richiede invece una base esplicita in una legge federale (cfr. art. 178 cpv. 3 Cost.) e in questo senso c'è la necessità di un intervento sul piano legislativo.

Tempo richiesto e attuabilità a livello politico

In linea di principio il tempo richiesto da questa opzione è ritenuto basso (doppi incarichi) ma l'attuabilità sul piano politico va considerata piuttosto limitata. La realizzazione della sub-opzione dei «centri di competenza della Confederazione» richiederà più tempo a causa dell'intervento legislativo più importante e al momento è giudicata poco realistica dal Consiglio federale.

Valutazione nel quadro del workshop della Cancelleria federale

I partecipanti al workshop ravvisano complessivamente più svantaggi che vantaggi in questa opzione. È vero che rafforzare in modo mirato le competenze amministrative interne è possibile e opportuno ma gli scienziati aggiuntivi assunti dall'Amministrazione non possono più fungere da consulenti indipendenti essendo subordinati ad istruzioni e dovendo essere integrati nelle attività generali della stessa⁵.

⁵ La sub-opzione «centri di competenza della Confederazione» non è stata discussa al workshop in quanto molto simile come concetto ai «centri di competenza nel campo scientifico» dell'opzione (3).

2.2 Opzione 2: Rendere le commissioni extraparlamentari a prova di crisi

Secondo questa opzione le commissioni extraparlamentari dovrebbero essere strutturate in modo da poter offrire una consulenza scientifica alla politica e all'Amministrazione in caso di crisi. Le commissioni extraparlamentari hanno il compito di offrire consulenza al Consiglio federale e all'Amministrazione federale per l'assolvimento dei loro mandati. La pandemia di COVID-19 ha dimostrato che, durante una crisi, i compiti devono essere ben definiti e le questioni relative alle risorse devono essere chiarite. Le commissioni extraparlamentari rilevanti in situazioni di crisi dovrebbero essere individuate prima della crisi ed essere preparate sia sul piano del personale sia sul piano organizzativo affinché in caso di crisi possano contribuire a fornire rapidamente supporto scientifico all'Amministrazione.

Vantaggi

Questa opzione presenta il vantaggio che si possono utilizzare delle strutture già esistenti e accettate. Le commissioni extraparlamentari appaiono inoltre adatte a svolgere compiti permanenti chiaramente definiti. Visto che di solito siedono nelle commissioni non solo scienziati ma anche i Cantoni e le organizzazioni del mondo dell'economia e della società civile, esse vantano dell'esperienza in materia di dialogo tra economia, scienza, politica e società.

Svantaggi

Uno svantaggio è che le commissioni extraparlamentari sono poco flessibili. Normalmente sono composte da massimo 15 persone. Inoltre si devono soddisfare diversi requisiti in termini di composizione delle commissioni (regioni linguistiche, genere, in parte una rappresentanza paritaria degli interessi). La mancanza di flessibilità costituisce uno svantaggio quando si deve fornire una consulenza scientifica mirata rispetto alle esigenze in una situazione di crisi. Il focus tematico è solitamente circoscritto ed è difficile sostituire tempestivamente i componenti per disporre delle competenze richieste in una crisi dato che sono eletti di volta in volta per quattro anni dal Consiglio federale. È possibile che si capisca quali siano gli scienziati più idonei solo quando la crisi è effettivamente scoppiata. Inoltre gli scienziati sono meno incentivati a impegnarsi in una commissione extraparlamentare al di fuori dei periodi di crisi rispetto ad una posizione come consulenti durante la crisi. Si rischia perciò di non riuscire a coinvolgere gli scienziati più adatti.

Varianti di realizzazione

Le commissioni extraparlamentari potrebbero essere adeguate in modo mirato o in via generale, limitandosi a specifiche commissioni o includendole in linea di principio tutte. Le risorse umane, ad esempio, potrebbero essere potenziate da segreterie interne o esterne all'Amministrazione. In una prima fase bisognerebbe individuare le commissioni extraparlamentari rilevanti nelle crisi e formarne eventualmente di nuove per determinati rischi. Andrebbe inoltre chiarito il compito al di fuori delle crisi delle commissioni extraparlamentari create per le situazioni di crisi. È importante che i ruoli e i compiti di una commissione extraparlamentare nelle crisi siano ben definiti e che i suoi componenti siano preparati ad affrontare le crisi. Le commissioni dovrebbero inoltre definire ed esercitare i rapporti e gli scambi con gli organi di crisi. Vanno infine destinate allo scopo risorse umane e finanziarie.

Modifiche legislative necessarie

Le basi legali che disciplinano la composizione delle commissioni extraparlamentari andrebbero riviste (cfr. art. 57e LOGA). Modifiche legislative sarebbero necessarie anche nel caso in cui, in situazione di crisi, si facesse ricorso a una commissione con potere decisionale sancito nella legge. È invece possibile coinvolgere maggiormente persone del mondo scientifico nelle commissioni senza adeguamenti normativi. Le disposizioni vigenti (art. 57a segg. e 8a LOGA) lasciano infatti sufficiente margine di manovra in questo ambito.

Tempo richiesto e attuabilità a livello politico

È indubbio che per rendere le commissioni extraparlamentari a prova di crisi siano necessari adeguamenti legislativi. Tuttavia tali modifiche risultano contenute e pertanto le tempistiche richieste limitate. L'attuabilità a livello politico va invece valutata in modo abbastanza critico perché il Parlamento mette regolarmente in discussione il numero e la funzione delle commissioni extraparlamentari.

Valutazione nel quadro del workshop

I partecipanti al workshop vedono complessivamente potenzialità limitate nelle commissioni extraparlamentari per un loro impiego in caso di crisi. Esse possono però contribuire alla gestione della crisi in una misura chiaramente definita. Una consulenza scientifica esauriente da parte delle commissioni extraparlamentari è però pressoché impossibile.

2.3 Opzione 3: Istituire e potenziare centri di competenza nel campo scientifico

Con questa opzione si potrebbe valutare per quali settori di crisi sia necessario istituire e potenziare ulteriori centri di competenza nel campo scientifico, termine con il quale si intendono degli istituti aggregati a una scuola universitaria ma provvisti di un mandato di prestazioni della Confederazione. Ne sono degli esempi il Servizio Sismico Svizzero (SSS) presso l'ETH o l'Istituto di virologia e di immunologia (IVI) presso l'Università di Berna. I centri di competenza possono riunire in un'unica sede ricerca, monitoraggio dei dati e consulenza altamente qualificati. In determinati settori di crisi si potrebbero potenziare le strutture scientifiche già presenti. In altri andrebbero per prima cosa istituite.

Vantaggi

Un vantaggio è rappresentato dal fatto di unire la ricerca di alto livello e la consulenza al servizio della politica e dell'Amministrazione. Grazie alla loro esperienza specialistica, i centri di competenza nel campo scientifico sono riconosciuti nell'ambito della scienza, della politica e della società. In caso di crisi, sfruttando l'alto livello scientifico, è possibile offrire rapidamente consulenza scientifica alla politica e all'Amministrazione, in stretta collaborazione con gli uffici cantonali e nazionali.

Svantaggi

Un centro di competenza probabilmente è in grado di coprire solo un settore di rischio o di crisi o parte di esso. Questo rende il centro di competenza poco flessibile. È meno adatto come organo di crisi quando le tematiche sono complesse, a causa della propria specializzazione in una determinata disciplina. Inoltre è difficile prevedere per quali rischi o crisi potenziali debbano essere istituiti dei centri di competenza. Si tratta poi di un'opzione onerosa, soprattutto se si deve creare un nuovo istituto ma anche perché il centro di competenza deve essere finanziato anche nei periodi in cui non ci sono crisi e deve avere dei compiti per le situazioni di normalità. Se si tratta di selezionare un istituto già esistente, gli interessi regionali e settoriali potrebbero causare complicazioni. In caso di crisi, la sua indipendenza dalla politica e dall'Amministrazione potrebbe anche essere messa in discussione.

Varianti di realizzazione

Per l'attuazione di questa opzione si possono potenziare le strutture esistenti o se ne possono creare di nuove. Anche l'intensità del coordinamento con l'Amministrazione federale può essere più o meno flessibile. Bisognerebbe innanzitutto verificare per quali crisi esistano già dei centri di competenza. Per l'assegnazione di un mandato a nuovi centri di competenza andrebbero innanzitutto chiarite le basi legali. Si dovrebbero inoltre stanziare risorse finanziarie e concordare mandati di prestazioni con i nuovi centri di competenza. Dovrebbero essere altresì definiti ed esercitati i rapporti e gli scambi tra i centri di competenza e gli organi di crisi dell'Amministrazione. I centri di competenza già in essere potrebbero essere resi capaci di affrontare le crisi con opportune misure.

Modifiche legislative necessarie

La realizzazione di questa opzione richiede modifiche legislative. Sia per istituire un centro di competenza nel campo scientifico sia per affidare un mandato di prestazioni a istituzioni già esistenti serve una base esplicita in una legge federale (art. 178 cpv. 3 Cost.)⁶. Si potrebbe procedere a una modifica della legge federale sulla protezione della popolazione e sulla protezione civile oppure adottare un atto normativo specifico per il settore.

Tempo richiesto e attuabilità a livello politico

Visto che è necessario creare innanzitutto le basi legali, stanziare le risorse finanziarie e concordare i mandati di prestazioni, si deve presupporre che il tempo richiesto sia significativo. Inoltre non è certo che vi sia la volontà politica di istituire centri di competenza propri per le diverse crisi. Creare centri di competenza idonei rappresenta quindi un'opzione relativamente onerosa e poco flessibile. Un centro di competenza potrebbe avere senso se l'infrastruttura è necessaria anche nei momenti non di crisi, ad esempio per assolvere compiti preparatori, di monitoraggio o di individuazione tempestiva delle crisi.

⁶ Compiti amministrativi possono essere affidati per legge a organizzazioni e persone di diritto pubblico o privato che non fanno parte dell'Amministrazione federale.

Valutazione nel quadro del workshop

I partecipanti al workshop ravvisano un certo potenziale nell'istituzione e nel potenziamento di centri di competenza a livello di previsione, prevenzione e gestione delle crisi. Ciò vale in particolare in combinazione con l'opzione 4, descritta di seguito.

2.4 Opzione 4: Creare organi ad hoc sulla base di una rete interdisciplinare

In questa opzione si convocano in caso di crisi un organo scientifico ad hoc o, se necessario, più organi ad hoc, i cui componenti sono reclutati attraverso una rete scientifica interdisciplinare. Nel realizzare tale opzione ci si può avvalere dell'esperienza acquisita durante la pandemia di COVID-19 grazie alla ncs-tf. Il principio di base di questa rete è che, mettendo in rete gli attori, in caso di crisi si possono reperire e mobilitare rapidamente gli scienziati adatti. Allo scopo si possono utilizzare le reti più piccole che già esistono. Inoltre è possibile istituire reti nuove al fine di completarle. Idealmente questa rete interdisciplinare dovrebbe relazionarsi con il personale dell'Amministrazione federale anche al di fuori dei periodi di crisi in modo che, se interviene una crisi, si sia già instaurato un rapporto di fiducia reciproca. Un esempio di rete esistente è la fondazione GESDA (Geneva Science and Diplomacy Anticipator). Una rete globale consente di individuare le tendenze scientifiche e tecnologiche e di valutarne gli effetti.

Vantaggi

Il fondamentale vantaggio di questa opzione è la possibilità di mobilitare in caso di crisi i migliori scienziati disposti a impegnarsi nella consulenza. Diversamente dall'istituzione di centri di competenza, non è necessario creare istituzioni permanenti. Inoltre, la struttura della rete è molto flessibile e questo consente di reagire agilmente alle crisi o di adeguarsi via via alle nuove sfide che si presentano nel corso delle crisi, anche di carattere trasversale o multiple, che impongono requisiti elevati in termini di interdisciplinarietà. Questa opzione comporta inoltre costi contenuti.

Svantaggi

Uno svantaggio di questa opzione è che i componenti dell'organo ad hoc molto probabilmente hanno poca esperienza dell'Amministrazione federale e dei processi decisionali politici. In determinate circostanze questo potrebbe rendere più difficile la collaborazione tra scienza e Amministrazione. Si possono anche creare tensioni tra gli organi scientifici ad hoc e gli organi scientifici consultivi già esistenti. A livello di attuazione, sussiste il rischio che le istituzioni che partecipano alla rete non riescano a concordare un meccanismo di coordinamento. Inoltre non è necessariamente garantito che gli scienziati della rete siano poi effettivamente disponibili in caso di crisi.

Varianti di realizzazione

Questa opzione si compone di due elementi legati tra loro: gli organi ad hoc e la rete interdisciplinare. Un esempio di organo ad hoc è la ncs-tf durante la pandemia di COVID-19. Le valutazioni della crisi di COVID-19 hanno evidenziato l'importanza di chiarire il ruolo di un organo scientifico di consulenza durante una crisi e la sua attribuzione, collaborazione e composizione così come il ruolo nella comunicazione pubblica. Per istituire un organo ad hoc non servono in linea di principio basi legali aggiuntive oltre all'articolo 57 LOGA. Sarebbero tuttavia utili istruzioni interne, direttive o un «promemoria» sia per aumentare la legittimità sia per garantire processi efficienti. Appare inoltre opportuno definire un idoneo collegamento con l'Amministrazione.

La rete interdisciplinare potrebbe essere strutturata in vari modi. Per quanto concerne l'organizzazione della rete si può pensare di istituirla e regolarla attraverso esponenti dell'ERI. È anche ipotizzabile il ricorso a reti scientifiche già esistenti senza regolamentare strutture in modo specifico.

Modifiche legislative necessarie

Per quanto riguarda le modifiche legislative necessarie bisogna distinguere tra quelle relative agli organi ad hoc e quelle per la rete interdisciplinare. L'articolo 57 LOGA è applicabile a un organo scientifico istituito ad hoc se l'organo non è un'istituzione permanente e se la sua attività non è organizzata come compito pubblico della Confederazione. Aspetti come la comunicazione al pubblico, la composizione o la nomina dei componenti dell'organo possono essere definiti in direttive amministrative, vincolanti all'interno dell'Amministrazione; tali direttive si limitano a concretizzare l'articolo 57 LOGA. Non sono pertanto necessarie modifiche in una legge in senso formale⁷.

Per quanto concerne la rete interdisciplinare, 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. Se la rete si basa su strutture informali o se è gestita da esponenti dell'ERI stessa, non è necessario intervenire sul piano legislativo. Se la Confederazione desidera contribuire a definire l'organizzazione e i compiti della rete, è necessario creare le basi necessarie in una legge federale (art. 178 cpv. 3 Cost.), ad esempio nella legge federale sulla protezione della popolazione e sulla protezione civile.

⁷ Cfr. rapporto di base, n. 4.2.4

Utilizzare il potenziale scientifico per affrontare periodi di crisi

Tempo richiesto e attuabilità a livello politico

Le istruzioni e le direttive per gli organi scientifici ad hoc possono essere allestite e attuate in tempi relativamente brevi; questa opzione è inoltre interessante anche per le finanze della Confederazione. L'attuabilità a livello politico appare assicurata se gli esponenti dell'ERI riescono a concordare le modalità della collaborazione.

Valutazione nel quadro del workshop

I partecipanti al workshop vedono complessivamente in questa forma di collaborazione con la scienza il potenziale maggiore. La considerano l'opzione migliore per abbracciare il settore scientifico in tutta la sua ampiezza e profondità. Questa opzione va però ancora concretizzata.

3 Conclusioni del Consiglio federale

Il Consiglio federale conclude che l'opzione (4) «Creare organi scientifici ad hoc sulla base di una rete interdisciplinare» può e deve essere concretizzata rapidamente, in collaborazione con esponenti dell'ERI. Tale opzione presenta dei vantaggi determinanti. Consente in caso di crisi di avvalersi dei migliori scienziati, sfruttando così il grande potenziale scientifico della Svizzera nell'interesse della popolazione. Inoltre, gli organi ad hoc possono essere dotati di personale in modo mirato, sulla base delle esigenze specifiche della crisi. Questa flessibilità consente anche di reagire in modo corretto sotto il profilo specialistico anche a crisi inattese o a crisi che richiedono un approccio interdisciplinare. Inoltre questa opzione comporta costi relativamente contenuti perché non implica la costituzione di nuove istituzioni e si avvale degli organi ad hoc solo in caso di crisi.

Rispetto alle altre opzioni esaminate, questa forma di consulenza scientifica al servizio della politica non esiste ancora in una forma regolamentata in Svizzera. Per molti tipi di crisi esistono già competenze alle quali la Confederazione può attingere in caso di crisi. Non si può però mai affermare con la dovuta certezza che le competenze esistenti sono effettivamente sufficienti e soddisfano i requisiti specialistici in termini di contenuti, neanche se si istituiscono ulteriori centri di competenza o si aumenta la competenza scientifica all'interno dell'Amministrazione. Per tali casi vanno coinvolte competenze scientifiche ad hoc. La pandemia di COVID-19 ha dimostrato, attraverso la ncs-tf, quanto possa rivelarsi importante e prezioso il coinvolgimento di un organo ad hoc per la gestione nazionale delle crisi. Queste esperienze hanno però anche evidenziato la necessità di chiarire i processi, i ruoli e i compiti di un organo ad hoc prima di una crisi.

Si dovrebbero poter reclutare i componenti di questi organi ad hoc tra tutti gli scienziati operativi nei settori ed indirizzi rilevanti per la gestione delle crisi. Il reclutamento avviene attraverso una rete interdisciplinare. In una fase successiva va verificato assieme ad esponenti dell'ERI come configurare tale rete, definendo l'intensità della collaborazione, come garantire il collegamento con l'Amministrazione federale e come stabilire in periodi non di crisi i meccanismi che instaurano un rapporto di fiducia. Nel quadro di tale processo andrebbero definiti anche i ruoli e le responsabilità dei diversi attori della scienza, della politica, dell'Amministrazione e dei Cantoni nonché i meccanismi che permettono di dirigere questi organi.

Il Consiglio federale ha preso atto ed esaminato anche le altre opzioni. Ritiene tuttavia che non sia possibile garantire un'attuazione tempestiva o che i relativi costi siano eccessivi. Un'attuazione tempestiva è essenziale per garantire il coinvolgimento della scienza nella gestione nazionale delle crisi e migliorare così in definitiva tale gestione. Per quanto concerne l'opzione (1) «Rafforzare la consulenza scientifica nell'Amministrazione» il Consiglio federale intravede un rischio di perdita di indipendenza degli esperti del mondo scientifico; inoltre, in ottica di politica finanziaria, ritiene irrealistico il relativo potenziamento dell'Amministrazione. Considera irrealistica anche l'opzione (2) «Rendere le commissioni extraparlamentari a prova di crisi» dato che la composizione delle commissioni extraparlamentari, nella loro forma attuale, risulta essere troppo poco flessibile per fornire una consulenza scientifica di ampio respiro durante una crisi acuta. Il Consiglio federale reputa inoltre che si debba verificare la capacità di resistenza alle crisi di quelle commissioni extraparlamentari chiamate a svolgere un ruolo in

periodo di crisi. Il Consiglio federale considera l'opzione (3) «Istituire e potenziare centri di competenza nel campo scientifico» in linea di principio utile ma la ritiene un'opzione relativamente onerosa e poco flessibile. In settori specifici, un centro di competenza può essere opportuno se compiti come l'individuazione precoce delle crisi o la loro prevenzione hanno molta importanza nei periodi non di crisi. Pertanto si può verificare in determinati settori di rischio se sia necessario istituire o potenziare dei centri di competenza.

La fiducia e la lealtà reciproche sono essenziali per una collaborazione efficiente ed efficace tra scienza e Amministrazione. Da un lato la politica e l'Amministrazione devono essere disponibili ad ascoltare gli ambienti scientifici e a confrontarsi con le conclusioni scientifiche; dall'altro la scienza deve accettare che la politica esercita il potere decisionale e che nell'ambito del processo decisionale si deve tenere conto anche di altri interessi oltre a quelli esposti nel quadro della consulenza scientifica. Lealtà reciproca significa accettare i diversi punti di vista e decisioni, anche nella comunicazione pubblica. Gli scambi tra scienza e politica devono essere esercitati e istituzionalizzati già prima di una crisi. Bisogna poi trarre gli insegnamenti, positivi e negativi, dalla pandemia di COVID-19 e metterli a disposizione dei successivi organi ad hoc in una forma semplice e chiara.

La Svizzera vanta un settore della ricerca altamente qualificato e differenziato e queste strutture andrebbero sfruttate al meglio anche nelle crisi. Uno scambio istituzionalizzato con i componenti dell'ERI per la consulenza scientifica nei periodi di crisi può creare uno spazio prezioso per il dialogo e la costruzione di un rapporto di fiducia prima di una crisi, in modo che la collaborazione durante la crisi sia il più fruttuosa possibile per la popolazione della Svizzera.