



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 2023 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

Parere

1 Contesto

La pandemia di COVID-19 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 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 il COVID-19, il Consiglio federale si è principalmente basato sull'analisi e sulle proposte del Dipartimento federale dell'interno 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.

Alla luce delle questioni di carattere generale sollevate dalla tematica, le Commissioni della gestione delle Camere federali (CdG) hanno incaricato il Controllo parlamentare dell'amministrazione, nella seduta del 26 gennaio 2021, 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). Questa valutazione si iscrive nell'ambito dell'ispezione delle CdG, avviata nel 2020, sulla gestione della crisi pandemica da parte del Consiglio federale e dell'Amministrazione federale.

Nel suo rapporto del 30 giugno 2023¹ 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 formulate nel rapporto.

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

¹ FF 2023 2014

CdG-N secondo cui, gli adeguamenti necessari devono essere rapidamente attuati in seguito all'analisi delle principali valutazioni.

Il Consiglio federale accoglie tutte le raccomandazioni della CdG-N contenute nel rapporto ed è disposto a integrarle nei lavori in corso, esaminandole soprattutto nell'ambito della revisione della legge del 28 settembre 2012² sulle epidemie (LEp). Questo non si applica tuttavia alla raccomandazione 5, poiché la considera in parte adempiuta e non ritiene opportuni ulteriori chiarimenti.

Il parere del Consiglio federale è suddiviso secondo le 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 legali e strategiche in corso.

Le basi legali esistenti per 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 revisione in corso 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 che 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 per pandemia nazionale si basa sulle conoscenze scientifiche più recenti. Secondo le raccomandazioni dell'Organizzazione mondiale della sanità (OMS) il Piano svizzero per pandemia non si concentra su un agente patogeno specifico, ma formula 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 per pandemia, integrandovi le conoscenze scientifiche più recenti. Oltre alla rielaborazione del Piano per pandemia, l'UFSP ha ricevuto l'incarico di abbozzare un piano endemico per la COVID-19. Grazie al continuo

aggiornamento e quindi all'utilizzo delle conoscenze scientifiche più recenti, il piano è stato esteso a una strategia endemica di attuazione in caso 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» in adempimento dei postulati Michel 20.3280 del 5 maggio 2020 e De Quattro 20.3542 dell'8 giugno 2020. Attualmente sono in corso di elaborazione basi concettuali e strategiche per coinvolgere nell'organizzazione di crisi della Confederazione un organo consultivo scientifico. Nel quadro dell'attuazione del miglioramento dell'organizzazione di crisi dell'Amministrazione federale conformemente al decreto del Consiglio federale del 29 marzo 2023 e alla corrispondente nuova ordinanza sulla gestione di crisi, viene esaminata anche la necessità di creare basi legali per la collaborazione con il mondo scientifico prima e durante una crisi.

Nell'analisi dei rischi il coinvolgimento di persone con vaste conoscenze (conoscenze scientifiche interne ed esterne) è un presupposto fondamentale per garantire un'informazione adeguata della direzione. Attualmente viene esaminato nel quadro dell'ulteriore sviluppo della gestione dei rischi della Confederazione se il coinvolgimento degli organi del Consiglio federale nel controllo dei principali rischi 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 avvia misure per la sua attuazione.

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

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 saranno esaminate nell'ambito di questo progetto.

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.

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

Il Consiglio federale condivide l'opinione secondo cui la rete interdisciplinare deve 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 è necessario un disciplinamento nella legge. Inoltre un mandato quadro con le organizzazioni scientifiche citate è in corso di elaborazione. Anche gli aspetti menzionati nella seconda parte della raccomandazione 4 (costituzione della rete interdisciplinare, comunicazione, fiducia ecc.) sono già considerati e spiegati 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.

In adempimento dei postulati Michel 20.3280 del 5 maggio 2020 e De Quattro 20.3542 dell'8 giugno 2020 e del rapporto di base³ commissionato a tal fine sono già state descritte diverse opzioni di consulenza politica in ambito scientifico nel contesto di crisi. Il rapporto tratta i criteri di valutazione delle diverse forme di consulenza e tipi di utilizzazione del potenziale scientifico, nonché esamina la valutazione sistematica delle forme di consulenza individuate. Una perizia interna all'Amministrazione è tra l'altro opportuna se, per superare la crisi, è necessario mantenere il segreto o se la perizia deve essere messa a disposizione rapidamente e senza preavviso. 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 fase di elaborazione un mandato quadro che definisce la collaborazione tra le organizzazioni scientifiche e l'Amministrazione federale. Vengono inoltre preparati 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 si riferiscono alla consulenza politica di una crisi grave; il FNS stesso partecipa anche ai lavori della rete interdisciplinare

³ Balthasar, Andreas / Ritz, Manuel / Rütsche, 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).

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 soddisfare l'interdisciplinarietà. Pertanto non serve nemmeno un disciplinamento con un mandato quadro. È necessario 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 sostiene che sarebbe opportuno chiarire la capacità di affrontare le crisi delle commissioni extraparlamentari che all'interno di una crisi svolgono un ruolo consultivo. I lavori a tal fine 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. La differente comprensione dell'orientamento tematico e del ruolo della CFP secondo l'atto istitutivo ha generato equivoci durante la pandemia di COVID-19. È stato inoltre riconosciuto che durante la pandemia di COVID-19 la CFP non avrebbe potuto essere messa maggiormente a disposizione dell'UFSP rispetto, ad esempio, alla Science Task Force (STF). L'atto istitutivo dovrà essere esaminato in base alle diverse valutazioni che si sono espresse anche sulla CFP e adeguato di conseguenza. Al centro vi è la necessità di chiarire i 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 nell'utilizzo del Piano per pandemia. 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. Nell'ambito dei lavori in corso sulla revisione della LEp viene esaminato se la CFP e i suoi compiti debbano essere espressamente menzionati nella legge.

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 le scadenze per tali attività sono peraltro molto strette. L'UFSP e gli altri uffici si adoperano tuttavia 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 (anche con il cosiddetto processo di «peer review» prima che venga pubblicato un lavoro scientifico), nei periodi di crisi in cui occorre agire ancora più rapidamente ciò risulta nettamente più complesso. È difficile stabilire in anticipo un metodo uniforme. Tuttavia, nell'ambito della preparazione della collaborazione con un organo ad hoc si esaminerà se una classificazione degli elementi di incertezza delle conoscenze scientifiche è opportuna e, se sì, in quali casi e in quale forma essa 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 per pandemia) 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. Mai prima d'ora il mondo scientifico è stato coinvolto così direttamente e costantemente nella comunicazione delle autorità al pubblico. Gli esperti del mondo scientifico della Confederazione, i ricercatori delle università e dei PF, gli esperti della Commissione federale per le vaccinazioni e la STF indipendente hanno partecipato in maniera sostanziale al miglioramento delle conoscenze scientifiche durante la pandemia e quindi alla sua gestione. Nel prendere decisioni, durante la gestione della pandemia di COVID-19 la politica ha sempre dovuto tenere conto del fatto che gli studi scientifici, soprattutto riguardanti temi di ricerca ancora sconosciuti, 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 le incertezze al riguardo. Oltre alle conoscenze disponibili illustrate nell'ambito della consulenza scientifica, 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.