Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Cancelleria federale CaF

Rapporto concernente la valutazione della gestione di crisi dell'Amministrazione federale durante la pandemia di COVID-19

(Seconda fase / agosto 2020 – ottobre 2021)

22 giugno 2022

BK-D-D1883401/378

Compendio

La Cancelleria federale (CaF), su incarico del Consiglio federale, ha valutato la gestione di crisi dell'Amministrazione federale nella seconda fase della pandemia di COVID-19 da agosto 2020 a ottobre 2021. I dati raccolti erano incentrati sulla collaborazione all'interno del sistema federale svizzero, con il mondo scientifico e a livello internazionale. La CaF ha invitato 222 persone dell'Amministrazione federale, dei Cantoni, delle conferenze specialistiche e dei Governi cantonali nonché altri attori (esponenti del mondo scientifico, delle associazioni economiche e delle organizzazioni sociali) a partecipare a un sondaggio online o a interviste standardizzate. Sono state intervistate 40 persone, 155 persone hanno risposto al sondaggio online[1]. Per la valutazione in oggetto sono state inoltre considerate valutazioni già esistenti e si sono tenuti due workshop di approfondimento su tematiche specifiche. In tal modo è stato possibile, tramite un'autovalutazione e un punto di vista esterno all'operato dell'Amministrazione federale, ottenere risultati su vasta scala.

La gestione di crisi dell'Amministrazione federale ha funzionato relativamente bene durante l'intero periodo in esame; tuttavia le singole fasi temporali all'interno della situazione particolare sono state valutate differentemente. La gestione di crisi all'inizio della situazione particolare, nell'autunno e inverno 2020, ha ottenuto giudizi notevolmente peggiori rispetto ai periodi successivi. Dalla valutazione dei dati la CaF ha individuato nove campi in cui è necessario intervenire e ne ha tratto 13 raccomandazioni. È emerso che gli interventi più urgenti riguardano l'**organizzazione della gestione di crisi dell'Amministrazione federale** (campo d'intervento 1), **il coordinamento e la consultazione nel sistema federale** (campi d'intervento 2 e 6) e il **coinvolgimento del mondo scientifico nella gestione di crisi** dell'Amministrazione federale (campi d'intervento 3). I risultati sono inoltre accomunati da un tema che costituisce una sorta di fil rouge: la necessità a livello strategico di una migliore **anticipazione** delle possibili crisi e dei possibili sviluppi della situazione durante una crisi. Nelle azioni del Consiglio federale era riconoscibile una strategia generale, tuttavia è talora mancata una gestione lungimirante della crisi, come è emerso soprattutto nell'autunno 2020, quando l'ampiezza della seconda ondata di COVID-19 ha colto impreparati l'Amministrazione federale e i Cantoni.

Dalla valutazione risulta che l'anticipazione dei possibili sviluppi a livello strategico può essere migliorata con un coinvolgimento maggiore e più regolamentato nella gestione di crisi di specialisti del mondo scientifico e dell'Amministrazione federale. Questi specialisti sono in grado, tra l'altro, di mettere in guardia contro una crisi imminente o un prevedibile sviluppo della crisi oppure di fornire scenari fondati e plausibili di futuri sviluppi. Il flusso di informazioni all'interno dell'Amministrazione federale in merito agli sviluppi a livello nazionale e internazionale riveste un ruolo fondamentale al riguardo, pertanto deve essere rafforzato (campi d'intervento 1, 3 e 5). L'anticipazione dei possibili sviluppi di una crisi a livello strategico faciliterà anche la consultazione tempestiva sulle opzioni percorribili e le misure concrete all'interno del sistema federale e il coordinamento della loro attuazione (campi d'intervento 2 e 6).

Affinché la gestione di crisi dell'Amministrazione federale diventi più efficiente ed efficace, è necessario adeguare le basi giuridiche e chiarire le tematiche relative al personale. Inoltre le esercitazioni dell'Amministrazione federale dovrebbero acquisire una rilevanza sostanzialmente maggiore per le gestioni reali delle crisi (campi d'intervento 1, 6 e 7). È altresì emersa la necessità di migliorare la collaborazione con il Parlamento e unificare la gestione dei dati (campi d'intervento 4 e 8). Nel corso di una crisi disporre di dati standardizzati consentirà di delineare tempestivamente un quadro d'insieme su cui basare sia la definizione di possibili scenari sia l'elaborazione di opportune strategie di gestione. Le informazioni concernenti la valutazione della situazione e le misure in vigore e raccomandate devono raggiungere fasce più ampie di popolazione mediante molteplici canali e in più lingue considerando i diversi contesti sociali e culturali di appartenenza (campo d'intervento 9).

[1] Alcune delle 155 persone che hanno risposto al sondaggio hanno partecipato anche alle interviste.

Indice

Compendio **2**

Elenco delle figure **4**

Preambolo **5**

1. Introduzione **6**

1.1 Situazione iniziale 6

1.2 Obiettivo e aspetti centrali della valutazione 11

1.3 Procedura 12

1.4 Metodo 13

1.5 Logica e struttura del rapporto 14

2. Risultati, considerazioni e raccomandazioni **16**

2.1 Strategie del Consiglio federale e organizzazione della gestione di crisi dell'Amministrazione federale 16

Campo d'intervento 1: Rafforzare l'organizzazione di crisi dell'Amministrazione federale e l'anticipazione strategica in una crisi *22*

2.2 Collaborazione nel sistema federale svizzero 23

Campo d'intervento 2: Coordinamento tra Confederazione, Cantoni, città e Comuni *27*

2.3 Collaborazione tra l'Amministrazione federale e il mondo scientifico 28

Campo d'intervento 3: Istituzionalizzazione della consulenza scientifica per la politica *30*

2.4 Collaborazione tra l'Amministrazione federale e il Parlamento 31

Campo d'intervento 4: Efficienza ed efficacia dell'interazione con il Parlamento *32*

2.5 Cooperazione internazionale da parte dell'Amministrazione federale 33

Campo d'intervento 5: Mantenere le relazioni internazionali *34*

2.6 Basi e risorse personali per la gestione delle crisi 35

Campo d'intervento 6: Migliorare le basi della gestione di crisi *39*

2.7 Aspetti concernenti il personale 40

Campo d'intervento 7: Garantire la resistenza del personale dell'Amministrazione federale *41*

2.8 Gestione nazionale dei dati 42

Campo d'intervento 8: Migliorare lo scambio di dati nazionale *43*

2.9 Comunicazione di crisi e campagne di informazione 43

Campo d'intervento 9: Adeguare la comunicazione e le campagne di informazione *44*

3. Conclusioni e prospettive **46**

Allegati **48**

Allegato 1: Panoramica delle raccomandazioni al Consiglio federale 48

Allegato 2: Elenco degli indicatori 51

Allegato 3: Elenco degli organi e delle organizzazioni intervistati 53

Allegato 4: Elenco dei documenti considerati 56

Allegato 5: Indice delle abbreviazioni 59

Elenco delle figure

Figura 1: Manifesto della campagna informativa dell'UFSP del 13.1.2021 9
Figura 2: Modello d'azione con oggetti di valutazione 11
Figura 3: Distribuzione delle risposte alla domanda relativa alla soddisfazione sulla gestione della crisi 16
Figura 4: Distribuzione delle risposte alla domanda relativa alla comprensibilità delle decisioni del Consiglio federale nel rispettivo settore di competenza 17
Figura 5: Distribuzione delle risposte alla domanda relativa alla certezza delle aspettative e nella pianificazione per le settimane e i mesi seguenti sulla base della strategia scelta dal Consiglio federale nel rispettivo settore di competenza 17
Figura 6: Organigramma della Task Force COVID-19 in base alle «Basi strategiche della CDS e del DFI-UFSP» del 22.10.2020 (figura disponibile solo in tedesco) 20
Figura 7: Distribuzione delle risposte alla domanda relativa alla chiara definizione delle competenze e dei compiti tra gli organi dell'Amministrazione federale 20
Figura 8: Distribuzione delle risposte alla domanda sull'efficacia della forma scelta di collaborazione tra l'Amministrazione federale e i Cantoni 24
Figura 9: Distribuzione delle risposte alla domanda sulle difficoltà causate dalle soluzioni adottate singolarmente dai Cantoni alla gestione della crisi da parte dell'Amministrazione federale 25
Figura 10: Numero di valutazioni negative alla domanda relativa al coinvolgimento dei Cantoni nel processo decisionale (per fasi; sono stati conteggiati gli intervistati che hanno indicato che il coinvolgimento non ha funzionato bene) 25
Figura 11: Distribuzione delle risposte alla domanda sull'ascolto delle esigenze dei Comuni e delle città nel processo decisionale del Consiglio federale. 27
Figura 12: Distribuzione delle risposte alla domanda sul contributo della scienza al rafforzamento della gestione della crisi da parte dell'Amministrazione federale 29
Figura 13: Distribuzione delle risposte alla domanda relativa all'informazione dei membri dell'Assemblea federale da parte dell'Amministrazione federale in merito agli affari imminenti. 31
Figura 14: Visione d'insieme del totale degli interventi e di quelli correlati alla pandemia di COVID-19 tra le sessioni autunnali 2020 e 2021 32
Figura 15: Distribuzione delle risposte alla domanda sull'efficacia della forma scelta di cooperazione internazionale 33
Figura 16: Distribuzione delle risposte alla domanda sull'appropriatezza delle basi per la gestione di crisi dell'Amministrazione federale in una crisi persistente 35
Figura 17: Distribuzione delle risposte alla domanda relativa alla collaborazione con gli attori giusti 38
Figura 18: Ripartizione delle risposte alla domanda relativa alla considerazione della resistenza del personale nella forma organizzativa dell'Amministrazione federale durante la crisi 40
Figura 19: Ripartizione delle risposte alla domanda relativa alla chiarezza della comunicazione delle misure da parte del Consiglio federale 43

Preambolo

« L'action politique véritable consiste à se servir de la connaissance du probable pour renforcer les chances du possible.» *Pierre Bourdieu*

L'essenza di una crisi consiste nell'affrontare una situazione in costante evoluzione. Il decorso di una crisi di regola è costellato di incognite e impone di adottare rapidamente delle decisioni, spesso senza essere in possesso di tutte le informazioni necessarie a tale scopo. Anche durante la pandemia di COVID-19, nuovi sviluppi hanno continuamente sorpreso la Svizzera e la sua popolazione. Ogni qual volta la fine della crisi sembrava imminente, sopraggiungeva una nuova intensa ondata oppure una nuova variante del virus a creare insicurezza. Ad *Alpha* sono succedute *Delta* e *Omicron* quali varianti dominanti del virus. Nei mesi estivi, le nuove infezioni si riducevano a poche dozzine e le ospedalizzazioni e i decessi pressoché a zero, per poi toccare picchi imprevisti e inquietanti in autunno e in inverno.

Dal momento del passaggio alla situazione particolare, i Cantoni hanno assunto in larga misura la competenza della gestione della crisi legata alla pandemia di COVID-19. Tuttavia, nonostante l'aumento dei contagi, i governi cantonali hanno esitato ad adottare delle misure oppure non erano concordi sulle misure da adottare. La Confederazione ha pertanto cercato il contatto con i Cantoni, esortandoli ad adottare delle misure. Dal canto loro i Cantoni erano dell'opinione che la pandemia potesse essere contrastata solamente a livello federale. La Confederazione non ha tuttavia adottato misure. A seguito di divergenze tra i Cantoni nonché tra la Confederazione e i Cantoni è stato perso del prezioso tempo di reazione e la situazione è ulteriormente peggiorata. Infine il Consiglio federale ha adottato misure valide in tutta la Svizzera allo scopo di evitare un ulteriore incremento delle ospedalizzazioni e dei decessi. Misure più drastiche e campagne vaccinali hanno consentito di contenere la crescita dei contagi e delle ospedalizzazioni. A differenza del periodo della situazione straordinaria, dall'inverno 2020 si sono levate più voci critiche nei confronti dell'evoluzione della lotta alla pandemia e dei relativi provvedimenti che hanno anche avuto una maggiore eco mediatica. Sono anche stati lanciati due referendum contro la legge COVID-19. In entrambi i casi, l'operato del Governo svizzero per far fronte alla crisi pandemica ha ad ogni modo ottenuto un ampio avvallo alle urne. Il Consiglio federale e l'Amministrazione federale non possono però dormire sugli allori: già alla fine del 2020, il Governo era consapevole della necessità di rielaborare e migliorare ulteriormente la gestione delle crisi da parte dell'Amministrazione federale, ragion per cui ha incaricato la Cancelleria federale di procedere alla presente valutazione.

Anche se durante una pandemia e in presenza di un virus in grado di mutare rapidamente è difficile prevedere come si evolverà la situazione, è comunque possibile prepararsi a eventuali sviluppi elaborando scenari plausibili. Il presente rapporto evidenzia che la gestione di crisi dell'Amministrazione federale nel complesso ha funzionato abbastanza bene, ma mette anche in luce che, soprattutto sul piano strategico, è a volte mancata una certa lungimiranza e la capacità di anticipare gli sviluppi. L'Amministrazione federale sembra cavarsela piuttosto bene nelle situazioni che riguardano unicamente un dipartimento o un ufficio federale. È tuttavia probabile che anche in futuro scoppieranno crisi complesse e durature che richiederanno l'intervento di diversi organi, per cui occorre prestare attenzione alla collaborazione in seno all'Amministrazione federale e al flusso di informazioni interno affinché in futuro le crisi vengano gestite con un approccio ad ampio spettro. Rientra in quest'ottica anche la presa in considerazione delle conoscenze scientifiche. L'organizzazione della gestione delle crisi da parte dell'Amministrazione federale va pertanto ripensata di conseguenza. Un'ulteriore lezione da trarre dalla valutazione riguarda la collaborazione all'interno del sistema federale svizzero: è infatti emerso quanto sia importante il coordinamento di decisioni e provvedimenti tra i tre livelli dello Stato.

1. Introduzione

1.1 Situazione iniziale

Il Rapporto di valutazione della gestione della crisi pandemica di COVID-19 (prima fase / febbraio-agosto 2020) è stato presentato dalla Cancelleria federale (CaF) al Consiglio federale l'11 dicembre 2020[2]. Durante la stesura del suddetto rapporto nell'autunno 2020, i casi di COVID-19 e i conseguenti ricoveri e decessi hanno nuovamente registrato un forte aumento. La seconda ondata, culminata a fine ottobre 2020, ha mostrato con chiarezza che la pandemia e la relativa crisi erano destinate a perdurare: prendendo atto del rapporto, il Consiglio federale pertanto non si è limitato a incaricare la CaF e i dipartimenti di attuare le raccomandazioni per migliorare la gestione di crisi, ma ha altresì dato mandato alla CaF di valutare pure la gestione di crisi dell'Amministrazione federale durante un'ulteriore fase della pandemia a partire dall'estate 2020. Il 12 maggio 2021, il Consiglio federale è stato informato in merito sia alla procedura per la seconda valutazione, sia al rinvio del presente rapporto, al fine di tenere conto del protrarsi della situazione particolare della pandemia di COVID-19 fino all'autunno del 2021[3].

Il presente rapporto costituisce il secondo e probabilmente ultimo resoconto della Cancelleria federale (CaF) sulla gestione della crisi pandemica di COVID-19 da parte dell'Amministrazione federale. Relativo al periodo tra agosto 2020 e ottobre 2021, copre gran parte della situazione particolare. L'analisi si fonda su un'autovalutazione e un punto di vista esterno sulla gestione di crisi dell'Amministrazione federale. L'accento è posto in particolare sull'organizzazione dell'Amministrazione federale nel quadro della gestione della crisi, sulla collaborazione tra Confederazione e Cantoni e sulla consulenza scientifica agli attori politici nel quadro di una crisi. Il rapporto spiega inoltre come durante la crisi siano già stati apportati diversi miglioramenti e tratti importanti insegnamenti della prima valutazione della Cancelleria federale.

Stato dell'implementazione della prima valutazione della gestione di crisi

A seguito della prima valutazione della gestione della crisi pandemica di COVID-19 sono stati impartiti 14 mandati[4], otto dei quali risultano già completamente portati a termine:

- informare, come già ricordato in precedenza, il Consiglio federale circa la procedura per la seconda valutazione della gestione della crisi pandemica di COVID-19;
- tenere conto dei risultati della prima valutazione nell'elaborazione della «pianificazione generale delle grandi esercitazioni (2021-2029)»[5];
- istituire una formazione e una formazione continua in gestione delle crisi per l'Amministrazione federale;
- valutare l'opportunità di una formazione a livello federale in gestione della continuità operativa (*Business Continuity Management*, BCM);
- elaborare un rapporto sullo stato attuale e sulle ulteriori misure per migliorare la gestione dei dati nel settore sanitario[6];
- chiarire i compiti e le competenze per quanto concerne la comunicazione ai collaboratori; e
- integrare le reti esistenti nella gestione di crisi dell'Amministrazione federale.

Anche il mandato relativo al miglioramento della collaborazione tra Confederazione e Cantoni (flusso di informazioni, consultazione dei Cantoni, comunicazione tra Confederazione e Cantoni, coordinamento in caso di cambiamento della situazione) è da considerarsi concluso. Nell'aprile 2021, la CaF ha interpellato tutte le Cancellerie cantonali su questi quattro temi, e nel novembre 2021 si è svolto il primo

[2] EXE 2020.2934
[3] EXE 2021.1051
[4] EXE 2022.0143
[5] EXE 2021.1313
[6] EXE 2021.3099

workshop di un nuovo gruppo di lavoro formato tramite il Gruppo di coordinamento interdipartimentale in materia di federalismo (IDEKOF) e la Conferenza dei Governi cantonali (CdC). Il workshop della CaF e dell'Ufficio federale di giustizia (UFG) sulla collaborazione tra Confederazione e Cantoni durante una crisi si è svolto alla presenza di rappresentanti federali e cantonali per chiarire questioni ancora aperte. Nel quadro di questo workshop è stato constatato che, per quanto riguarda il flusso di informazioni e la comunicazione tra la Confederazione e i Cantoni, attualmente non sussiste più alcuna necessità d'intervento. In merito alla procedura di consultazione, i partecipanti sono giunti alla conclusione che, nel quadro della revisione della legge sulle epidemie (LEp)[7], l'Ufficio federale della sanità pubblica (UFSP) dovrebbe valutare l'opportunità di stabilire in quali casi la consultazione dei Governi cantonali deve avvenire tramite le conferenze specializzate dei direttori cantonali. In questo contesto, anche il coordinamento tra Confederazione e Cantoni andrebbe nella misura del possibile migliorato, soprattutto per quanto concerne la disposizione di provvedimenti e il passaggio dalla situazione straordinaria a quella particolare. Per garantire lo scambio di informazioni tra la Confederazione e i Cantoni e ottimizzare la collaborazione reciproca in situazioni di crisi, la CaF e l'UFG stanno pianificando l'organizzazione di un incontro da tenersi una volta l'anno. Il miglioramento della collaborazione tra Confederazione e Cantoni in situazioni di crisi rimane dunque un compito costante dell'Amministrazione federale e dei suoi partner a livello cantonale.

Sei mandati scaturiti dalla prima valutazione non sono ancora conclusi:

- Esame delle basi (legali) della gestione di crisi in relazione a crisi durature e complesse e conseguente verifica dei compiti, delle competenze, delle responsabilità e della composizione degli stati maggiori di crisi. La CaF e l'Ufficio federale della protezione della popolazione (UFPP) hanno deciso di aspettare i risultati della presente valutazione prima di procedere a una riforma dell'organizzazione dell'Amministrazione federale in situazioni di crisi o dello Stato maggiore federale Protezione della popolazione (SMFP). Diverse basi legali, tra cui ad esempio la legge sulle epidemie (LEp) e l'ordinanza sul servizio sanitario coordinato[8], sono in corso di revisione, così come altri documenti di riferimento quali il Piano svizzero per pandemia influenzale o la Strategia di comunicazione in caso di crisi della CaF; numerosi documenti di riferimento dei dipartimenti in materia di gestione delle crisi (istruzioni, strategie, manuali) sono già stati rivisti.
- Per migliorare la preparazione alle crisi e l'impiego dei collaboratori dell'Amministrazione federale in situazioni del genere, l'Ufficio federale del personale (UFPER) d'intesa con la Conferenza delle risorse umane (CRU) ha già attuato due misure: dal 1° maggio 2022, tutti i nuovi contratti di lavoro includono una clausola in base alla quale i collaboratori, conformemente al diritto del personale vigente, possono essere impiegati per al massimo 12 mesi presso un altro luogo di lavoro o in un'altra funzione. Allo scopo di disciplinare le questioni amministrative derivanti dall'impiego temporaneo di collaboratori presso un'altra unità amministrativa, l'UFPER mette a disposizione un accordo modello. Nel quadro del progetto SUPERB (cluster Personale), l'UFPER si occuperà dell'inserimento delle competenze individuali dei collaboratori nel sistema d'informazione per la gestione dei dati del personale (SIGDP), in modo da poter trovare rapidamente risorse di personale adeguate in situazioni di crisi.
- Il mandato di garantire l'approvvigionamento di beni critici durante crisi nazionali o internazionali viene espletato nel quadro dell'elaborazione del Rapporto 2023 sulla costituzione di scorte obbligatorie.
- Il mandato separato di migliorare l'approvvigionamento di materiale e dispositivi medici verrà probabilmente evaso nel secondo semestre del 2022 con un rapporto finale all'attenzione del Consiglio federale e una proposta sugli ulteriori passi da compiere in quest'ambito.
- L'ultima nota informativa all'attenzione del Consiglio federale in merito allo stato dell'attuazione dei mandati scaturiti dal rapporto di valutazione della gestione della prima fase della crisi pandemica di COVID-19 è prevista nell'agosto 2022.

[7] Fedlex: Legge federale sulla lotta contro le malattie trasmissibili dell'essere umano (Legge sulle epidemie, LEp), RS 818.101
[8] Fedlex: Ordinanza sul servizio sanitario coordinato (OSSC), RS 501.31

Cronologia degli eventi

La presente valutazione analizza la lunga fase di situazione particolare della pandemia a partire dall'agosto 2020, coprendo così la gestione di crisi dell'Amministrazione federale durante tre ondate di COVID-19 (ondate 2–4). L'inizio della quinta ondata pandemica alla fine di ottobre 2021 rientra ancora parzialmente nell'arco temporale qui considerato. Per ragioni metodologiche e organizzative, si è rinunciato a estendere ulteriormente il periodo sotto esame fino a marzo 2022. La descrizione seguente fornisce una panoramica sugli avvenimenti e sulle ondate nel periodo in esame, senza entrare nei dettagli. Sul sito Internet del DFI / UFSP è pubblicata una cronologia dettagliata[9].

All'inizio della situazione particolare nel giugno 2020, i casi di COVID-19 risultano abbastanza esigui, ma poi risalgono leggermente nell'agosto 2020[10]. La prima fase dopo la situazione straordinaria è caratterizzata dall'allentamento dei provvedimenti restrittivi. Il 22 giugno 2020 sono tra l'altro revocati il divieto di manifestazioni con oltre 300 persone e di assembramenti nello spazio pubblico con più di 30 persone nonché l'obbligo di consumare da seduti nei ristoranti e nei bar[11]; il 1° ottobre 2020 segue l'abolizione del divieto di grandi manifestazioni con oltre 1000 persone[12]. A settembre i contagi si assestano su livelli bassi.

La **seconda ondata** parte all'inizio di ottobre 2020. Il 22 ottobre 2020 la CDS pubblica le basi strategiche congiunte della CDS e del DFI-UFSP. Queste basi disciplinano le competenze dei Cantoni e della Confederazione nella situazione particolare[13]. La media di casi giornalieri sale fino a circa 8000 al giorno alla fine di ottobre, per poi diminuire leggermente ai primi di novembre[14]. Il numero di decorsi gravi, ricoveri e decessi dovuti alla COVID-19 rimane però a lungo elevato: dall'inizio di novembre alla fine del 2020, la media giornaliera su sette giorni di decessi confermati in laboratorio oscilla tra 80 e 100[15]. L'occupazione delle unità di terapia intensiva da parte di pazienti positivi alla COVID-19 e il numero di ricoveri e decessi legati a una diagnosi di COVID-19 diminuiscono in modo marcato solamente in gennaio 2021. In quel periodo la sovramortalità, che riguarda soprattutto ma non solo le persone con più di 65 anni, supera quella registrata durante la prima ondata e raggiunge un nuovo apice alla fine del 2020. Sempre in questa fase, alcuni Cantoni, soprattutto della Svizzera francese, inaspriscono i provvedimenti e si coordinano maggiormente tra loro. Dopo che diversi Cantoni della Svizzera tedesca, anche dopo colloqui con membri del Consiglio federale, decidono di non attuare misure proprie, da metà ottobre 2020 il Consiglio federale inizia nuovamente a dettare provvedimenti validi a livello nazionale. Dal 19 ottobre 2020 vige l'obbligo della mascherina in tutti i luoghi chiusi accessibili al pubblico nonché nelle stazioni ferroviarie, alle fermate degli autobus e negli aeroporti. In vista del Natale e a causa della stabilizzazione su livelli elevati dei contagi e dei ricoveri giornalieri, pari rispettivamente a 4000 e 170 circa, il Consiglio federale stabilisce che dal 12 dicembre 2020 ristoranti, bar, club, negozi, mercati e le strutture sportive e per il tempo libero devono rimanere chiusi dalle 19.00 alle 06.00 nonché la domenica e nei giorni festivi[16]. Il 18 dicembre 2020, il Consiglio federale decide inoltre di non ammettere eccezioni durante le feste imminenti[17]. Le strutture per lo sport, la cultura e il tempo libero nonché gli zoo devono rimanere chiuse fino alla fine dell'anno e oltre. Così facendo, nel confronto internazionale il Consiglio federale adotta provvedimenti meno restrittivi rispetto a quelli dei Governi dei Paesi vicini.[18] A causa di una nuova mutazione confermata del virus (variante alfa) rivelatasi notevolmente più infettiva, il 21 dicembre 2020 il Consiglio federale vieta il traffico aereo con il Regno Unito e il Sudafrica[19]. In questo periodo difficile, l'avvio della campagna vaccinale il 23 dicembre 2020 porta comunque una ventata di ottimismo. Con l'inizio del 2021 si registra una diminuzione graduale dei contagi. A seguito del rapido aumento della diffusione della variante alfa e delle relative previsioni pessimistiche formulate dalla comunità scientifica,

[9] DFI / UFSP: Timeline Coronavirus DFI / UFSP [stato: 31.03.2022]
[10] Dashboard UFSP: Evoluzione epidemiologica, casi confermati in laboratorio dall'8.6.2020 [accesso: 12.4.2022]
[11] EXE 2020.1336
[12] EXE 2020.1994
[13] SG-DFI / UFSP e CDS: Gestione della crisi COVID-19: Basi strategiche della SG-DFI/UFSP e della CDS, principi, misure, collaborazione (disponibile in tedesco e francese)
[14] Dashboard UFSP: Evoluzione epidemiologica, casi confermati in laboratorio dal 28.9.2020 [accesso: 12.4.2022]
[15] Dashboard UFSP: Evoluzione epidemiologica, decessi confermati in laboratorio dal 28.9.2020 [accesso: 12.4.2022]
[16] EXE 2020.3067
[17] EXE 2020.3182
[18] University of Oxford: COVID-19 GOVERNMENT RESPONSE TRACKER [accesso: 04.06.2022]
[19] EXE 2020.3446

il Consiglio federale rafforza nuovamente i provvedimenti (cfr. fig. 1). Dal 18 gennaio 2021 vige l'obbligo generalizzato del telelavoro e tutti i negozi che non vendono beni di prima necessità devono chiudere[20]. Parallelamente si svolgono le prime manifestazioni di protesta contro la politica federale di contenimento del coronavirus, che suscitano una grande eco mediatica. Aumentano inoltre le segnalazioni di infrazioni ai provvedimenti delle autorità[21]. La campagna vaccinale procede in parte a rilento, tra l'altro perché i produttori, nonostante il trattamento privilegiato riservato alla Svizzera, non sono sempre in grado di fornire le dosi pattuite entro i termini previsti (è stato possibile aumentare la produzione solamente in modo progressivo) e perché singoli Cantoni non erano sufficientemente preparati. Alla fine di febbraio del 2021, la media di infezioni giornaliere calcolata su un arco di sette giorni rimane stabile a circa 1000 infezioni al giorno[22]; contemporaneamente la media giornaliera su sette giorni dei ricoveri confermati in laboratorio oscilla tra 40 e 45[23], mentre quella dei decessi scende a 9[24].

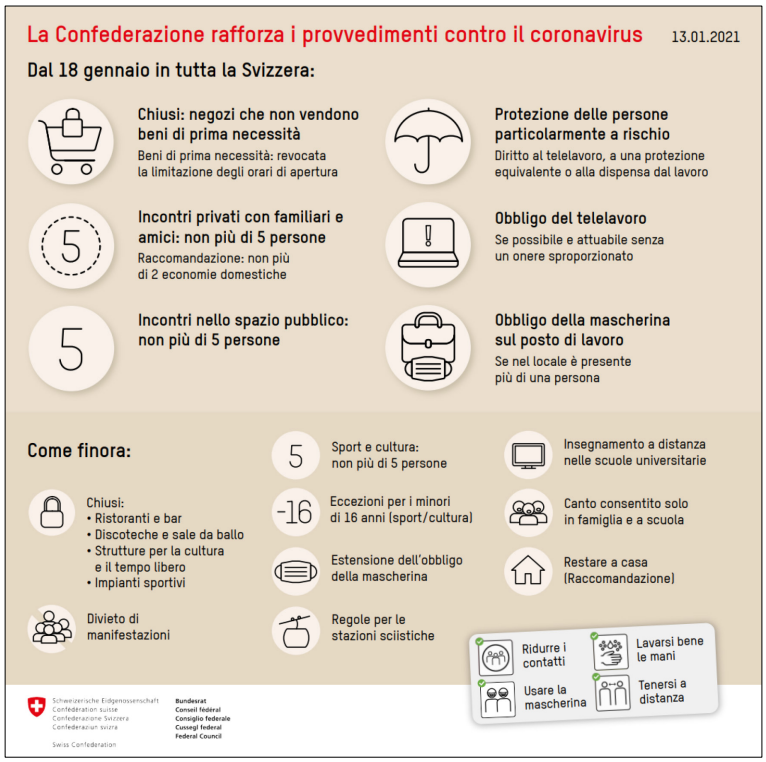

Figura 1: Manifesto della campagna informativa dell'UFSP del 13.1.2021

La **terza ondata** inizia nel marzo 2021 ed è causata dalla variante Delta del nuovo coronavirus, altamente contagiosa. Ad aprile 2021, i casi giornalieri confermati salgono a oltre 2700[25], e le ospedalizzazioni giornaliere confermate in laboratorio superano le 90 unità[26]. Nello stesso periodo, nella media su 15 giorni si contano più di 240 pazienti COVID-19 nelle unità di terapia intensiva[27]. Anche se quattro dei cinque indicatori decisivi per le fasi di riapertura superano il valore limite stabilito, il 14 aprile 2021 il Consiglio federale opta per una politica di allentamenti prudenti, partendo dal presupposto che entro la fine di aprile 2021 tutte le persone vulnerabili e gli anziani sarebbero stati vaccinati. Di conseguenza il 19 aprile 2021 riaprono stadi, cinema, teatri e sale per concerti, anche se con un numero ridotto di spettatori, e le terrazze dei ristoranti[28]. Il 21 aprile 2021 il Consiglio federale pubblica la sua strategia d'apertura basata sul rischio con il modello a tre fasi per uscire dalla gestione della crisi[29]. Dalla fine di aprile alla fine di giugno 2021, si registra un calo costante dei contagi. Il 13 giugno 2021 ha luogo la votazione

[20] EXE 2021.0050
[21] Ad esempio Carnevale a Einsiedeln (SZ) il 15.2.2021. Fonte: *NZZ am Sonntag* del 16.1.2022, pag. 18.
[22] Dashboard UFSP: Evoluzione epidemiologica, casi confermati in laboratorio dal 28.9.2020 [accesso: 12.4.2022]
[23] Dashboard UFSP: Evoluzione epidemiologica, ospedalizzazioni confermate in laboratorio dal 28.9.2020 [accesso: 12.4.2022]
[24] Dashboard UFSP: Evoluzione epidemiologica, decessi confermati in laboratorio dal 28.9.2020 [accesso: 12.4.2022]
[25] Dashboard UFSP: Evoluzione epidemiologica, casi confermati in laboratorio dal 15.2.2021 [accesso: 12.4.2022]
[26] Dashboard UFSP: Evoluzione epidemiologica, ospedalizzazioni confermate in laboratorio dal 15.2.2021 [accesso: 12.4.2022]
[27] Dashboard UFSP: Capacità degli ospedali, tasso di occupazione delle unità di terapia intensiva dal 15.2.2021 [accesso: 12.4.2022]
[28] EXE 2021.0902
[29] Comunicato stampa del Consiglio federale del 21 aprile 2021: Coronavirus: il Consiglio federale intende procedere con un modello a tre fasi

sulla legge COVID-19[30]. La legge viene approvata dal 60,2 per cento dei votanti; il tasso di partecipazione, superiore alla media, risulta pari al 59,6 per cento[31]. Il 30 giugno 2021 il Consiglio federale presenta la sua pianificazione a medio termine, che pone l'accento sull'eventuale necessità d'intervento per gestire efficacemente la crisi pandemica nei mesi autunnali e invernali a cavallo tra il 2021 e il 2022[32].

La **quarta ondata** inizia a luglio 2021, quando i contagi riprendono gradualmente a salire. La variante Delta del virus domina l'andamento delle infezioni in Svizzera. Nell'agosto 2021 si contano 2000–3000 casi al giorno[33] e fino a 80 ospedalizzazioni confermate in laboratorio nella media su sette giorni[34]. Contemporaneamente fino a settembre 2021 aumenta il numero di pazienti COVID-19 nelle unità di terapia intensiva, che nella media su 15 giorni superano i 280. Ciò significa che oltre il 30 per cento dei letti di terapia intensiva disponibili era occupato da pazienti COVID-19. Dopo aver rinunciato a nuovi provvedimenti in agosto, il Consiglio federale l'8 settembre 2021 estende però l'obbligo del certificato per evitare un ulteriore aumento dei pazienti nelle unità di terapia intensiva[35]. Al fine di scongiurare un aumento delle infezioni e dei ricoveri dovuto al rientro dalle vacanze, il 17 settembre 2021 decide inoltre che, dal 20 settembre, tutte le persone non vaccinate e non guarite dovranno presentare un test PCR negativo all'entrata in Svizzera e sottoporsi a un ulteriore test a qualche giorno di distanza[36]. Alla fine di settembre 2021, quasi il 59 per cento della popolazione era completamente vaccinato e oltre il 5 per cento era parzialmente vaccinato[37]. Le tensioni in seno alla popolazione nel contempo aumentano. Anche se la strategia del Consiglio federale è condivisa dalla maggior parte della popolazione[38], si registrano isolati casi di violenza contro pubblici ufficiali[39]. Anche le statistiche di fedpol rispecchiano questa tendenza: le segnalazioni di minacce passano infatti da 246 nel 2019 a 1215 nel 2021[40].

L'aumento di casi e ricoveri da metà ottobre 2021 segna l'avvio della **quinta ondata.** Il 26 ottobre 2021, Swissmedic autorizza la terza dose di vaccino (booster) per le persone particolarmente a rischio[41]; all'inizio di novembre vengono effettuate le prime vaccinazioni di richiamo. A un mese di distanza segue l'approvazione della vaccinazione di richiamo per tutte le persone di età pari o superiore a 18 anni[42]. Nel novembre 2021 si svolge anche la campagna per la seconda votazione popolare sulla legge COVID-19: questa volta a essere al centro del dibattito è soprattutto il certificato COVID. In tale contesto la differenza di vedute tra vaccinati e non vaccinati è evidente. Secondo un sondaggio della SSR, in questa fase la maggioranza degli interpellati è favorevole a un obbligo vaccinale parziale per esempio per il personale sanitario[43]. Il 28 novembre 2021, la legge COVID-19 è approvata alle urne con il 62,0 per cento dei voti e un elevato tasso di partecipazione del 65,7 per cento[44]. A causa della nuova variante Omicron, altamente contagiosa, alla fine del 2021 i casi crescono in misura esponenziale, toccando nel gennaio 2022 nuove cifre record che a tratti superano i 40 000 contagi giornalieri. La media su sette giorni delle ospedalizzazioni confermate in laboratorio si è poi disgiunta dall'aumento dei casi. Dalla fine di dicembre 2021 il numero dei nuovi ricoveri rimane in larga misura costante e diminuisce progressivamente a partire dalla metà di marzo 2022 nonostante l'elevato numero di casi[45].

---

30 Fedlex: legge federale sulle basi legali delle ordinanze del Consiglio federale volte a far fronte all'epidemia di COVID-19 (Legge COVID-19) RS 818.102
31 CaF: Votazione popolare del 13.06.2021
32 Documento di lavoro per la pianificazione a medio termine: rapporto del Consiglio federale del 30.06.2021
33 Dashboard UFSP: Evoluzione epidemiologica, casi confermati in laboratorio dal 15.2.2021 [accesso: 12.4.2022]
34 Dashboard UFSP: Evoluzione epidemiologica, ospedalizzazioni confermate in laboratorio dal 15.2.2021 [accesso: 12.4.2022]
35 EXE 2021.2151
36 EXE 2021.2188
37 Dashboard UFSP: Persone vaccinate, evoluzione nel tempo [accesso: 12.04.2022]
38 UFSP: Coronavirus: monitoraggio [accesso: 08.06.2022]
39 Ad esempio attacco nei confronti della consigliera di Stato zurighese a capo del Dipartimento della sanità, avvenuto il 21.8.2021 in occasione di una sua apparizione pubblica a favore della campagna vaccinale a Gossau (ZH). Fonte: *NZZ am Sonntag* del 16.1.2022, pag. 18.
40 Fedpol: Un'infinità di minacce
41 Comunicato stampa Swissmedic del 26.10.2021: Vaccino anti-COVID-19 di Moderna e Pfizer/BioNTech: Swissmedic approva la terza vaccinazione per determinati gruppi di popolazione.
42 Comunicato stampa Swissmedic del 26.11.2021: Swissmedic approva la vaccinazione di richiamo (dose booster) con il vaccino anti-COVID-19 di Moderna per le persone di età pari o superiore ai 18 anni.
43 SOTOMO: Rapporto del 29.10.2021 nel quadro del nono sondaggio SSR sulla pandemia, pag. 19.
44 CaF: Votazione popolare del 28.11.2021
45 Dashboard UFSP: Evoluzione epidemiologica, ospedalizzazioni confermate in laboratorio dall'11.10.2021 [accesso: 12.4.2022]

1.2 Obiettivo e aspetti centrali della valutazione

La presente valutazione della CaF, che si riallaccia a quella precedente sulla prima fase della pandemia, analizza la gestione della crisi pandemica da parte dell'Amministrazione federale nel lungo periodo della situazione particolare. Il suo scopo è di individuare ulteriori margini di miglioramento nella gestione di crisi dell'Amministrazione federale e di formulare raccomandazioni in tal senso. La valutazione, che riguarda i processi e i rispettivi risultati (output), rinuncia volutamente a un'analisi dell'impatto (outcome e impact) della gestione di crisi. L'obiettivo non è infatti di entrare nel merito (politico) delle scelte adottate o di stabilire se le decisioni del Consiglio federale e dell'Amministrazione federale siano state giuste o sbagliate, ma piuttosto di illustrare e analizzare pregi e difetti della gestione di crisi con l'ausilio di diversi metodi di rilevamento (cfr. cap. 1.4). Mediante raccomandazioni ampiamente condivise e riconosciute, si intende inoltre fornire soluzioni per:

- migliorare la propria gestione delle crisi, e
- rafforzare e ottimizzare la collaborazione nazionale e internazionale nell'ambito della gestione delle crisi.

Lo scopo delle raccomandazioni è di migliorare la gestione di crisi dell'Amministrazione federale in vista non solo di eventi pandemici, ma anche di altre crisi complesse di portata nazionale. La seconda valutazione della gestione della crisi pandemica da parte dell'Amministrazione federale si è occupata di due interrogativi principali, ossia se le strategie e i provvedimenti in materia sono risultati disponibili per tempo e in che misura sono stati efficacemente attuati dall'Amministrazione federale. In altre parole, si è trattato di capire se l'Amministrazione federale sia stata in grado di creare presupposti favorevoli per l'attuazione di strategie e misure nonché di preparare e porre tempestivamente in consultazione nuove decisioni del Consiglio federale.

Il presente rapporto sulla seconda fase della pandemia di COVID-19 (da agosto 2020 a ottobre 2021) non considera più in dettaglio i risultati della prima valutazione della CaF. Tenendo debitamente conto delle differenze tra situazione straordinaria e particolare, miglioramenti e peggioramenti nella gestione di crisi rispetto alla prima fase (da febbraio ad agosto 2020) vengono comunque parzialmente illustrati. Le descrizioni dei campi d'intervento e delle necessità d'intervento e, di conseguenza, la formulazione di raccomandazioni tengono inoltre conto dei lavori di implementazione in corso relativi alla prima valutazione (cfr. cap. 1.1 «Situazione iniziale»).

Nel rilevamento dei dati sono stati valutati otto oggetti di valutazione (OV) concernenti la gestione di crisi. L'accento è stato posto sugli OV concernenti la collaborazione nel sistema federale svizzero, la collaborazione con il mondo scientifico e quella con gli attori internazionali (OV 3, 4 e 5, cfr. fig. 2). Questa focalizzazione ha influito sulla scelta dei temi utilizzati per valutare e illustrare gli OV così come sulla selezione degli interpellati.

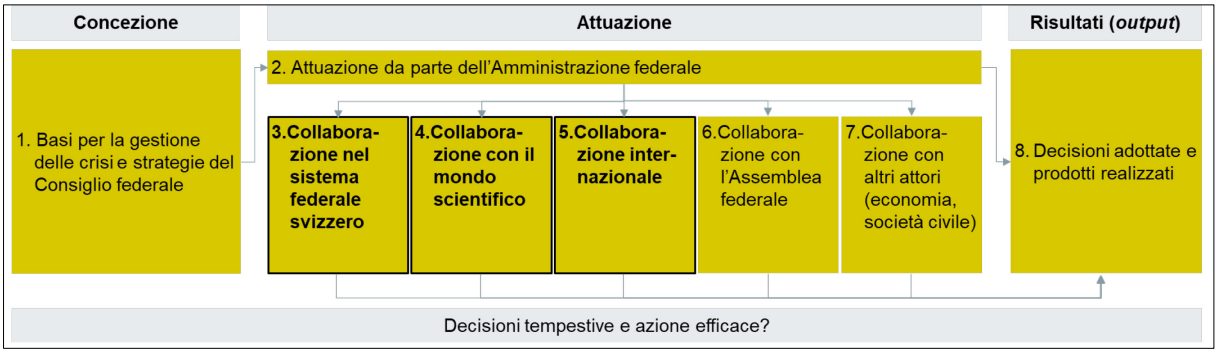

Figura 2: Modello d'azione con oggetti di valutazione

Per rendere i risultati misurabili e valutabili, sono stati definiti 22 indicatori relativi agli otto oggetti di valutazione (cfr. allegato 2). La valutazione e l'illustrazione degli oggetti di valutazione sono avvenute sulla base dei seguenti quattro temi:

1. vaccinare e testare quale parte della strategia di gestione e uscita dalla crisi;
2. ordinanza COVID-19 situazione particolare[46]: inasprimenti e allentamenti dei provvedimenti, legge COVID-19 e relative ordinanze;
3. ulteriore sviluppo degli aiuti finanziari;
4. ordinanza sui provvedimenti per combattere l'epidemia di COVID-19 nel settore del traffico internazionale viaggiatori[47].

La valutazione non pone l'accento sui temi selezionati in sé: questi ultimi servono piuttosto da strumento per valutare e illustrare gli oggetti di valutazione. Quando un tema offre molti spunti esemplificativi, questi sono trattati in blocchi tematici separati.

Interventi parlamentari

La presente valutazione della gestione della seconda fase della crisi pandemica servirà da base, unitamente all'implementazione della valutazione della prima fase, per la risposta a vari interventi parlamentari. La valutazione e l'implementazione offrono tra l'altro elementi per i postulati 20.3280 Michel[48] e 20.4522 Cottier[49]. Anche per questo motivo, il presente rapporto si concentra sulla consulenza scientifica agli attori politici e sulla collaborazione nel sistema federale.

Il postulato 21.3449 CPS-CS pone interrogativi in merito alla gestione strategica delle crisi a livello nazionale, alla formazione dei quadri e all'organizzazione strategica e operativa di gestione delle crisi a livello federale. Il capitolo 2.1 «Strategie del Consiglio federale e organizzazione della gestione di crisi dell'Amministrazione federale» fornisce risposte sulla gestione strategica delle crisi e sulla forma organizzativa scelta (strutture ordinarie e organi di crisi)[50]. Sulla base dei risultati del rapporto di valutazione sulla prima fase, sono già state pianificate e istituite una formazione e una formazione continua in gestione delle crisi (cfr. cap. 1.1).

Con il postulato 21.3205, il Gruppo liberale radicale ha incaricato il Consiglio federale di illustrare la sua valutazione sul successo dell'organizzazione di crisi che ha predisposto per gestire la pandemia di coronavirus e, in particolare, di chiarire il ruolo e le competenze dello Stato maggiore federale Protezione della popolazione (SMFP), anche in vista di nuove crisi[51]. Prime risposte al riguardo sono già state fornite dal rapporto di valutazione sulla prima fase; altre figurano nel presente rapporto, sempre nel capitolo 2.1.

Il postulato 22.3343 del Gruppo verde liberale incarica il Consiglio federale di presentare un rapporto sulle misure che intende adottare per migliorare la sua capacità di affrontare le crisi[52]. Tale rapporto dovrà illustrare in particolare in che modo il Consiglio federale elabora le basi, le analisi e le ipotesi sui possibili sviluppi e prepara le misure e la loro attuazione, e come questi elementi sono messi a disposizione del Collegio governativo come base per le sue decisioni; particolare attenzione dovrà essere data all'aspetto della fase iniziale delle crisi. Occorre inoltre stabilire a quale dipartimento spetta la responsabilità politica per l'identificazione precoce delle crisi, definire modalità che permettano di determinare rapidamente le responsabilità e illustrare gli adeguamenti istituzionali eventualmente necessari. I risultati della valutazione della prima fase e il capitolo 2.1 del presente rapporto forniscono delle basi per rispondere a tali quesiti.

1.3 Procedura

Per il sostegno nell'elaborazione del metodo, il rilevamento dei dati, la moderazione e verbalizzazione dei workshop tematici nonché le prime analisi dei dati grezzi, la CaF si è affidata a un consulente

[46] Fedlex: Ordinanza sui provvedimenti per combattere l'epidemia di COVID-19 nella situazione particolare, RS 818.101.26
[47] Fedlex: Ordinanza sui provvedimenti per combattere l'epidemia di COVID-19 nel settore del traffico internazionale viaggiatori, RS 818.101.27
[48] Curia Vista: Postulato 20.3280 Utilizzare il potenziale scientifico per affrontare periodi di crisi
[49] Curia Vista: Postulato 20.4522 Il federalismo di fronte alle crisi. Gli insegnamenti da trarre dalla crisi pandemica
[50] Curia Vista: Postulato21.3449 Gestione strategica delle crisi
[51] Curia Vista: Postulato 21.3205 Ruolo dello Stato maggiore federale Protezione della popolazione nell'ambito della pandemia di Covid-19
[52] Curia Vista: Postulato 22.3343 Rafforzare finalmente a livello istituzionale la capacità del Consiglio federale di affrontare le crisi

esterno, ossia la Interface Politikstudien GmbH. Il lavoro del gruppo di progetto della CaF è stato inoltre coadiuvato da un gruppo di accompagnamento, composto da due rappresentanti per dipartimento e da due rappresentanti dei Cantoni (Conferenza dei Governi cantonali CdC e Gruppo specializzato dei capi delle organizzazioni cantonali di condotta OCC). Il gruppo di accompagnamento, coinvolto mediante workshop e consultazioni scritte, si è espresso per scritto (luglio 2021) e nel quadro di un workshop (inizio settembre 2021) sull'impostazione concettuale della seconda valutazione della CaF, sulla definizione degli indicatori (incluso il valore di riferimento da raggiungere pari all'80 %), sull'elaborazione del metodo e sugli strumenti di rilevamento. Alla fine di marzo 2022 si è svolta una consultazione sui risultati fondamentali e sulle raccomandazioni del presente rapporto. La prima valutazione dei dati grezzi di Interface è stata trattata dapprima in un workshop con Interface e, successivamente, in un workshop interno della CaF[53]. I campi d'intervento (campi in cui è necessario intervenire) identificati da Interface sono stati riassunti, valutati e nuovamente raggruppati. Dagli otto OV sono così emerse nove categorie tematiche con nove campi d'intervento e 13 raccomandazioni corrispondenti, che saranno esaminate qui di seguito.

1.4 Metodo

Grazie a una combinazione di metodi, è stato possibile rilevare dati significativi e affidabili. Con l'ausilio di autovalutazioni (interviste, sondaggio online), ai collaboratori dei dipartimenti, della CaF e degli uffici è stata offerta l'opportunità di analizzare le esperienze vissute e valutarle in prima persona. Per avere un confronto con una visione esterna, sono stati inoltre interpellate figure chiave dei Cantoni, della Conferenza dei Governi cantonali, delle conferenze specializzate dei direttori cantonali, delle associazioni mantello comunali e cittadine nonché altri attori dell'economia e della società (cfr. allegato 3). Sono stati utilizzati i metodi di rilevamento elencati qui di seguito.

Interviste

Con 20 attori selezionati dell'Amministrazione federale e altri 20 di Cantoni e terzi sono state condotte in totale 33 interviste personali standardizzate. Talvolta sono state intervistate contemporaneamente due persone della stessa istituzione. Un elenco delle organizzazioni e istituzioni di appartenenza di queste persone figura nell'allegato di Interface al presente rapporto. Il filo conduttore per i colloqui, strutturato in base agli OV, ha anche offerto spazio alle riflessioni degli interpellati sul proprio operato (autovalutazione). Le interviste sono state svolte da Interface tra ottobre e dicembre 2021 e accompagnate da collaboratori della CaF. Interface ha raccolto i risultati delle interviste in forma anonimizzata.

Sondaggio online

Grazie a un sondaggio online, i pareri di numerosi diretti interessati sono confluiti nella valutazione. In totale 222 persone sono state invitate a partecipare al sondaggio; le 40 persone intervistate hanno ricevuto soltanto un estratto con domande chiuse relative agli indicatori. Di queste 222 persone, 70 appartenevano all'Amministrazione federale mentre 152 erano attori esterni. In totale il questionario è stato compilato da 155 persone, la quota delle risposte pervenute è stata quindi pari al 70 per cento. Nell'allegato 3 figura un elenco delle organizzazioni e istituzioni di appartenenza di queste persone. Spesso, a seguito dei diversi ambiti lavorativi e delle diverse responsabilità, i partecipanti al sondaggio non hanno potuto rispondere a tutte le domande. Per garantire una migliore leggibilità dei grafici, questi ultimi non comprendono le risposte «Nessuna valutazione possibile» e «Nessuna risposta», è tuttavia sempre indicato il totale delle risposte. I risultati del sondaggio online sono stati rilevati e valutati da Interface in forma anonimizzata: non è quindi possibile capire chi ha partecipato al sondaggio e chi ha dato quali risposte. Mediante il sondaggio online è stato possibile raccogliere alcune prese di posizione standardizzate mediante domande chiuse, le quali consentono una valutazione qualitativa. Domande aperte

[53] Interface Politikstudien GmbH «Auswertung Krisenmanagement der Bundesverwaltung (2. Phase): Resultate als Grundlage für die Erstellung des Berichts: Arbeitsdokument zuhanden der Bundeskanzlei» [www.bk.admin.ch – La Cancelleria federale – Organizzazione della Cancelleria federale – Sezione Aiuto alla condotta strategica – Gestione delle crisi – Documentazione Gestione delle crisi].

hanno inoltre offerto la possibilità agli interpellati di esprimere il proprio parere in merito a difficoltà e margini di miglioramento.

Analisi dei documenti

Interface ha vagliato la pertinenza di circa 200 valutazioni e pubblicazioni disponibili con gli interrogativi posti e con il periodo qui considerato. Tra questi, 30 documenti sono stati considerati pertinenti e analizzati per il presente rapporto: si tratta di valutazioni del Controllo federale delle finanze, di valutazioni e rapporti di dipartimenti e uffici federali e della Conferenza dei Governi cantonali (CdC), di pubblicazioni scientifiche e contributi di organizzazioni quali Avenir Suisse. Per l'esame di questi documenti è stato possibile sfruttare sinergie con altre valutazioni condotte da Interface, vale a dire la «Valutazione della gestione della crisi COVID-19 fino all'estate 2021» all'attenzione dell'Ufficio federale della sanità pubblica (UFSP), la «Valutazione della gestione della crisi legata al coronavirus da parte della SEM» all'attenzione della Segreteria di Stato della migrazione (SEM) e il rapporto «Collaborazione Confederazione-Cantoni durante l'epidemia di COVID-19: conclusioni e raccomandazioni» all'attenzione della CdC. È stato inoltre possibile tenere conto dei risultati rilevanti per il periodo qui preso in esame del sondaggio presso i Cantoni condotto nel quadro dell'implementazione della prima valutazione, come pure del verbale anonimizzato del workshop del gruppo di lavoro IDEKOF-CdC sulla collaborazione Confederazione-Cantoni in una crisi. Un elenco dei documenti presi in considerazione per la valutazione è disponibile nell'allegato 4.

Workshop tematici

Nel quadro di due workshop con rappresentanti dell'Amministrazione federale, dei Cantoni e della scienza, sono state discusse questioni specifiche e possibili soluzioni. Un primo workshop tematico sulla collaborazione tra Amministrazione federale e mondo scientifico, svoltosi il 21 ottobre 2021, si è occupato del rilevamento dei dati per la seconda valutazione della gestione della crisi pandemica da parte dell'Amministrazione federale e, inoltre, della creazione delle basi per rispondere al postulato 20.3280 Michel. Quest'ultimo chiede di esaminare in che modo si potrebbe istituire una rete di contatto scientifica interdisciplinare oppure un centro di competenze per le situazioni di crisi. Un secondo workshop sull'organizzazione della gestione di crisi dell'Amministrazione federale si è tenuto l'11 novembre 2021. I verbali anonimizzati di questo incontro sono confluiti nel presente rapporto.

Pareri scritti

Su mandato della CaF, il prof. dott. Sager e la dott. Hornung del Centro di competenza per il public management dell'Università di Berna e la prof. dott. Mavrot dell'Università di Losanna hanno redatto una ricerca che analizza la consulenza scientifica agli attori politici in Svizzera e la paragona ai relativi sistemi in Germania, Italia, Francia e Regno Unito, allo scopo di determinare in che modo l'ordinamento politico influisce sulle soluzioni concrete per il futuro. Questo contributo scientifico è stato pubblicato sul sito Internet della CaF unitamente al presente rapporto di valutazione e ai risultati di Interface[54].

1.5 Logica e struttura del rapporto

La presente valutazione non intende entrare nel merito politico della gestione della crisi da parte del Consiglio federale o dell'Amministrazione federale, ma presenta di seguito i risultati emersi dalla valutazione dei dati relativi alle nove categorie tematiche. Tali risultati scaturiscono da quanto emerso dal sondaggio online e da affermazioni rilevanti degli intervistati e dei partecipanti ai workshop. Anche all'interno dei blocchi tematici sono state riassunte affermazioni rilevanti degli intervistati. Queste affermazioni rispecchiano di volta in volta un punto di vista personale e, considerate singolarmente, non offrono una visione d'insieme. Non vengono né valutate né giudicate e sono riportate in forma sommaria per dare

[54] F. Sager, C. Mavrot, J. Hornung, *Wissenschaftliche Politikberatungssysteme in der Covid-19-Krise: Die Schweiz im Vergleich mit Deutschland, Italien, Frankreich und Grossbritannien* [www.bk.admin.ch – La Cancelleria federale – Organizzazione della Cancelleria federale – Sezione Aiuto alla condotta strategica – Gestione delle crisi – Documentazione Gestione delle crisi].

un’idea del parere degli intervistati. Non viene indicato se le critiche siano pertinenti dal punto di vista della CaF, dell’Amministrazione federale o del Consiglio federale. La valutazione delle affermazioni da parte della CaF trova espressione nei campi d’intervento definiti e nelle relative raccomandazioni: le affermazioni qui considerate sono quelle ritenute pertinenti e rilevanti dall’Amministrazione federale.

Alle descrizioni delle 9 categorie tematiche con i rispettivi campi d’azione e le raccomandazioni fanno seguito le conclusioni e le prospettive.

2. Risultati, considerazioni e raccomandazioni

Nel complesso la maggioranza degli interpellati si è dichiarata soddisfatta della gestione della crisi da parte dell'Amministrazione federale nella situazione particolare, pur esprimendo un giudizio peggiore sulla prima fase della situazione particolare, da luglio 2020 a febbraio 2021, rispetto al periodo successivo, tra marzo e ottobre 2021. L'obiettivo dell'80 per cento è stato raggiunto soltanto nel periodo tra luglio e ottobre 2021 nella valutazione generale della gestione della crisi (cfr. fig. 3).

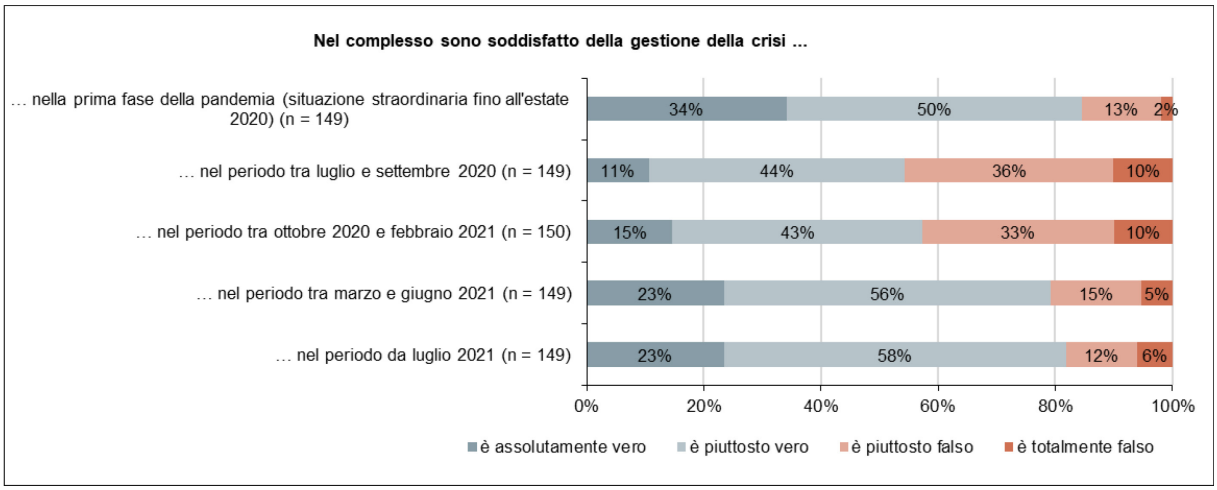

Figura 3: Distribuzione delle risposte alla domanda relativa alla soddisfazione sulla gestione della crisi

2.1 Strategie del Consiglio federale e organizzazione della gestione di crisi dell'Amministrazione federale

Il seguente capitolo tratta prima di tutto le strategie e le decisioni del Consiglio federale, poi l'organizzazione della gestione della crisi da parte dell'Amministrazione federale nella situazione particolare della pandemia di COVID-19.

Strategie del Consiglio federale

La strategia generale del Consiglio federale per far fronte alla pandemia di COVID-19 ha costantemente dovuto essere adattata alla situazione in corso e alle sfide del momento. L'orientamento di fondo è tuttavia rimasto uguale dall'inizio della pandemia ed è stato menzionato in numerose risposte, in documenti concettuali o nelle conferenze stampa del Consiglio federale. L'accento della strategia generale cambiava a seconda del contesto. Ad esempio, a un certo punto si trattava di proteggere la salute della popolazione in Svizzera e di minimizzare per quanto possibile le conseguenze negative sulla salute, sulla società e sull'economia[55]. In un altro momento, invece, la strategia generale mirava a limitare al minimo e per un periodo quanto più breve possibile gli intralci alla vita economica e sociale, mentre Confederazione e Cantoni dovevano dapprima esaurire tutte le possibilità offerte da concetti di protezione, dalle strategie di test e vaccinali nonché dal tracciamento dei contatti[56]. Accanto alla strategia generale il Consiglio federale ha fissato singole strategie. Ad esempio, la Strategia comune della CDS e dell'UFSP-DFI in materia di politica sanitaria del 22 ottobre 2020 ha definito in particolare i principi della collaborazione tra Confederazione e Cantoni e previsto diversi scenari specifici sui modi di procedere del DFI e della CDS nel caso in cui occorresse raccomandare o ordinare (da parte dei Cantoni) provvedimenti oppure si rendessero necessari provvedimenti a causa della situazione epidemiologica[57].

[55] Comunicato stampa del Consiglio federale del 21 aprile 2021: Coronavirus: il Consiglio federale intende procedere con un modello a tre fasi
[56] Fedlex: Legge federale del 25 settembre 2020 sulle basi legali delle ordinanze del Consiglio federale volte a far fronte all'epidemia di COVID-19, RS 818.102, art. 1 cpv. 2bis
[57] SG-DFI / UFSP e CDS: Lotta alla COVID-19: basi strategiche della CDS e del DFI-UFSP, principi – provvedimenti – collaborazione (disponibile soltanto in tedesco e francese).

Un'ulteriore strategia è stata la strategia di apertura basata sui rischi, attuata da marzo 2021[58]. La strategia di uscita del Consiglio federale dalla lotta alla pandemia di COVID-19 si basava su un modello a tre fasi. In una prima fase dovevano essere vaccinate tutte le persone particolarmente vulnerabili (fase di protezione), in seguito tutti gli adulti disposti a farsi vaccinare (fase di stabilizzazione) per poi arrivare a una terza fase in cui tutte le misure di protezione venivano abrogate (fase di normalizzazione)[59]. Nella pianificazione a medio termine del 30 giugno 2021, si è stabilito per quanto riguarda l'autunno/inverno 2021/2022 che la normalizzazione della situazione secondo il modello a tre fasi doveva proseguire[60].

Le strategie adottate dal Consiglio federale hanno raccolto valutazioni discordanti. Il 75 per cento degli intervistati, quindi leggermente al di sotto dell'obiettivo dell'80 per cento, ha riconosciuto che l'operato del Consiglio federale seguiva una strategia generale durante la crisi. Per una netta maggioranza degli interpellati (82 %) gli obiettivi prioritari perseguiti dal Consiglio federale nella gestione della crisi erano evidenti; secondo alcuni avrebbero invece dovuto essere indicati più chiaramente. Per l'80 per cento degli interpellati vi sono state situazioni in cui il Consiglio federale avrebbe dovuto decidere in modo più strategico o lungimirante. Gli interpellati hanno peraltro confermato nettamente la comprensibilità delle decisioni del Consiglio federale (cfr. fig. 4). Per questa domanda l'obiettivo dell'80 per cento è stato raggiunto.

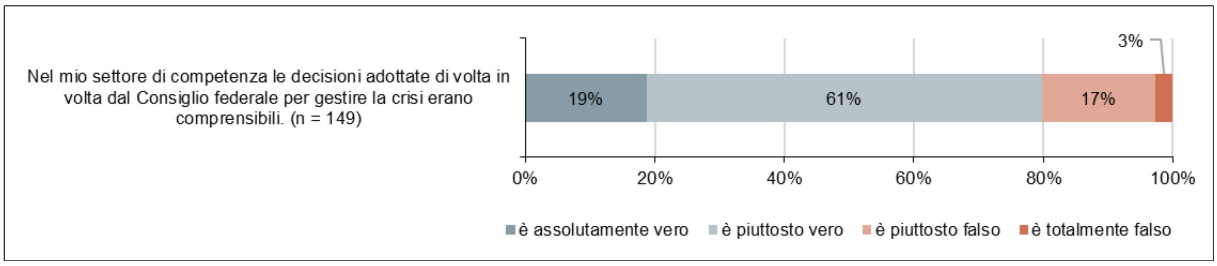

Figura 4: Distribuzione delle risposte alla domanda relativa alla comprensibilità delle decisioni del Consiglio federale nel rispettivo settore di competenza

Il contenimento dei danni, per esempio, è stato percepito come strategia generale del Consiglio federale che tuttavia, in un contesto altamente dinamico, è stata oggetto di ripetute correzioni di rotta e di frequenti sviluppi. In proposito sono state valutate positivamente le diverse basi strategiche adottate dal Consiglio federale per la gestione della crisi. Queste basi hanno fornito indicatori utili, anche se si sono rivelati irrilevanti a causa dell'andamento dinamico della crisi. Fissare un orientamento strategico e creare certezza del diritto e nella pianificazione hanno costituito una grossa sfida nella consapevolezza che i relativi indicatori non sarebbero risultati al di là di ogni dubbio e avrebbero potuto rivelarsi inadeguati. Dalle risposte degli interpellati si evince che le strategie scelte dal Consiglio federale hanno fornito poche certezze in termini di aspettative e per la pianificazione (cfr. fig. 5).

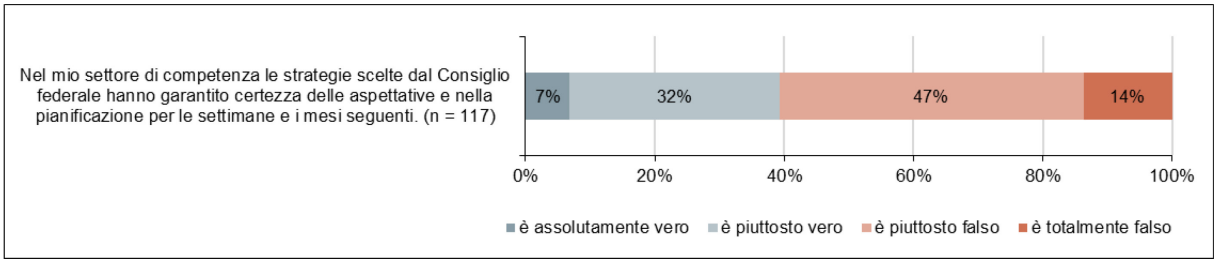

Figura 5: Distribuzione delle risposte alla domanda relativa alla certezza delle aspettative e nella pianificazione per le settimane e i mesi seguenti sulla base della strategia scelta dal Consiglio federale nel rispettivo settore di competenza

Alcuni degli interpellati si sono espressi anche sulle singole strategie del Consiglio federale o su parti di esse. Per esempio, il modello a tre fasi, percepito come strategia d'uscita dalla gestione della crisi (protezione / stabilizzazione / normalizzazione), ha ottenuto valutazioni discordanti. Ad alcuni il modello è servito come punto di riferimento, mentre altri hanno ritenuto che i parametri per passare da una fase

[58] Comunicato stampa del Consiglio federale del 17 febbraio 2021: Coronavirus: il Consiglio federale prevede prime riaperture prudenti dal 1° marzo
[59] Comunicato stampa del Consiglio federale del 21 aprile 2021: Coronavirus: il Consiglio federale intende procedere con un modello a tre fasi
[60] Documento di lavoro per la pianificazione a medio termine. Rapporto del Consiglio federale del 30.06.2021

all'altra fossero definiti in modo poco chiaro. È stata fortemente avvertita l'esigenza di disporre di indicatori precisi. Per esempio, è stato richiesto a più riprese un sistema a semaforo per l'intera Svizzera che fungesse da strumento di coordinamento e di gestione, sistema che però il Consiglio federale ha volutamente respinto. Dal confronto delle valutazioni sulla strategia di vaccinazione e di test del Consiglio federale, risulta che la prima è stata valutata meglio della seconda. Molti hanno ritenuto la strategia di test poco chiara, fra l'altro perché doveva essere sempre adattata ai nuovi sviluppi. In particolare ha destato critiche la decisione di far pagare i test COVID-19, mentre ha raccolto consensi la strategia di acquisto dei vaccini, che avrebbe funzionato molto bene (cfr. blocchi tematici A, pag. 18 e G, pag. 36).

Blocco tematico A: elaborazione e attuazione della strategia di vaccinazione

La strategia di vaccinazione è cominciata con le decisioni del Consiglio federale di stipulare contratti di riservazione e di acquisto per la fornitura di determinati vaccini. La scelta di puntare su diversi produttori e prodotti si è rivelata opportuna e vincente. La Svizzera è riuscita così a procurarsi un numero sufficiente di dosi dei vaccini più efficaci, il cui approvvigionamento è stato ottimale[61]. Secondo gli intervistati, la suddivisione dei compiti tra UFSP, servizio d'acquisto e Farmacia dell'esercito ha dato buoni risultati: l'UFSP e il servizio d'acquisto hanno procurato le dosi di vaccino, la Farmacia dell'esercito ha provveduto al loro stoccaggio e alla distribuzione previamente concordata con i Cantoni. Per l'attuazione della strategia di vaccinazione è stata scelta una soluzione flessibile che ha lasciato sufficiente margine di manovra per le specificità cantonali. Anche tutti i principali stakeholder hanno potuto essere coinvolti nella pianificazione della campagna di vaccinazione, che è stata giudicata professionale e rigorosa. Solo alcune associazioni professionali si sono sentite troppo poco coinvolte.

Gli interpellati hanno tuttavia identificato anche necessità di miglioramento. In collaborazione con la Conferenza svizzera delle direttrici e dei direttori cantonali della sanità (CDS), la Confederazione avrebbe potuto elaborare modelli che fungessero da guida per i Cantoni in funzione delle loro dimensioni (grandi, medi, piccoli). In tal modo si sarebbe evitato a ogni Cantone di dover riflettere su come procedere nell'attuazione. L'avvio della campagna di vaccinazione sarebbe forse riuscito meglio in alcuni Cantoni. Ha sollevato critiche anche il fatto che gli studi medici non siano stati sufficientemente rimunerati e che il personale sanitario non abbia potuto disporre della vaccinazione di richiamo (*booster*) in tempi più brevi. Neppure la prenotazione online del vaccino è stata valutata da tutti positivamente. Lo strumento messo a disposizione dalla Confederazione non ha consentito di fare fronte alle numerose richieste. D'altro canto sono stati apprezzati gli sforzi tesi a raggiungere una percentuale elevata di vaccinati, soprattutto tra le persone più anziane e vulnerabili. È stata giudicata un successo anche l'introduzione a livello nazionale del certificato di vaccinazione riconosciuto internazionalmente. Da qui è possibile trarre alcuni insegnamenti per la digitalizzazione dell'amministrazione pubblica nel caso di strutture decentralizzate.

La gestione della crisi da parte del Consiglio federale è stata ritenuta scarsamente lungimirante. Si è pensato poco in termini di scenari ed è mancato lo sviluppo di opportune strategie (p. es. scenari nell'ambito della strategia d'uscita). Nella seconda fase della crisi pandemica di COVID-19 l'Amministrazione federale è risultata dunque poco preparata ai possibili sviluppi ed è stata colta spesso di sorpresa dall'andamento della pandemia. Si ritiene che la Confederazione abbia agito troppo in un'ottica di breve periodo e non si sia proiettata sufficientemente nel medio termine. Gli intervistati hanno avuto l'impressione che le decisioni urgenti sui provvedimenti da adottare non siano state affiancate da un'adeguata gestione anticipativa della crisi. Nel sondaggio online è stato chiesto in quali situazioni il Consiglio federale avrebbe dovuto adottare un approccio più strategico e lungimirante. Le risposte più frequenti hanno riguardato la gestione della seconda ondata nell'autunno 2020 e l'anticipazione degli scenari d'uscita, oltre alla preparazione della campagna di vaccinazione e dell'informazione al riguardo. Anche se nell'autunno 2020 la gestione della crisi era prevalentemente di competenza cantonale, un'anticipazione più decisa degli sviluppi a livello strategico da parte dell'Amministrazione federale sarebbe stata utile per prepararsi meglio alle decisioni, ai provvedimenti e ai lavori futuri. La gestione della crisi da parte dell'Am-

[61] Per saperne di più in merito a questo tema: Rapporto della Commissione della gestione del Consiglio nazionale «Contatti tra le autorità federali e le imprese Lonza e Moderna riguardo alla produzione e all'acquisto di vaccini anti-COVID-19»

ministrazione federale ha presupposto troppo spesso lo scenario *best case*, occupandosi scarsamente del *worst case*, che per fortuna non si è avverato, e degli scenari tra i due estremi. Si ritiene comunque che al Consiglio federale e all'Amministrazione federale sia mancato spesso il tempo per farlo. I tempi stretti hanno impedito una discussione approfondita delle richieste. Il Consiglio federale si è trovato esposto a forti pressioni perché le decisioni erano state spesso già annunciate pubblicamente. Inoltre, per elaborare strategie comuni non ha la cultura del lavoro in workshop. Tuttavia, per consentire al Consiglio federale di dedicarsi di più alla gestione strategica e ai possibili sviluppi, sarebbero utili altre forme di riunioni, per esempio i ritiri, che consentirebbero discussioni più aperte su strategie e condotta e sarebbero meno dipendenti dall'attività quotidiana.

Organizzazione della gestione di crisi dell'Amministrazione federale nella situazione particolare

L'organizzazione della gestione di crisi dell'Amministrazione federale è stata ridefinita dopo il ritorno alla situazione particolare il 22 giugno 2020. Il 22 ottobre 2020 la CDS ha adottato le basi strategiche comuni della CDS e del DFI/UFSP in cui sono state fissate le competenze dei Cantoni e della Confederazione nella situazione particolare[62]. Al DFI è stata conferita la competenza nella gestione della crisi e la responsabilità del coordinamento a livello politico tra Confederazione e Cantoni, in particolare con la Conferenza svizzera delle direttrici e dei direttori cantonali della sanità (CDS), la Conferenza dei Governi cantonali (CdC) e l'Associazione dei medici cantonali della Svizzera (AMCS). La Task Force COVID-19 dell'UFSP, il Comitato di direzione a livello strategico e i gruppi di lavoro tematici a livello operativo hanno costituito le unità determinanti dell'organizzazione di crisi. Il neocostituito Comitato di direzione, incaricato del coordinamento interdipartimentale, della preparazione degli affari del Consiglio federale in materia di COVID-19 e della consultazione dei Cantoni a livello di segreteria generale, si è riunito una volta alla settimana sotto la guida del segretario generale del DFI. Occasionalmente, oltre ai segretari generali dei dipartimenti, al vicecancelliere e portavoce del Consiglio federale, al segretario generale della CDS e alla direttrice dell'UFSP, sono state invitate anche le parti sociali (Comitato di direzione allargato). Lo Stato maggiore federale Protezione della popolazione (SMFP) era responsabile dello scambio di informazioni e del coordinamento con altri Stati maggiori e uffici della Confederazione e dei Cantoni nonché con i gestori di infrastrutture critiche e gli uffici competenti all'estero. Ha elaborato la situazione generale a livello operativo e l'ha valutata da una prospettiva operativa globale (cfr. fig. 6). La collaborazione interna tra i dipartimenti non è avvenuta solo negli organi di crisi, ma anche nei gruppi di lavoro interdipartimentali o in piattaforme di scambio ad hoc che si sono costituite con il tempo (cfr. blocco tematico B, pag. 21).

[62] SG-DFI / UFSP: Lotta alla COVID-19: basi strategiche della CDS e del DFI-UFSP, principi – provvedimenti – collaborazione (disponibile soltanto in tedesco e francese).

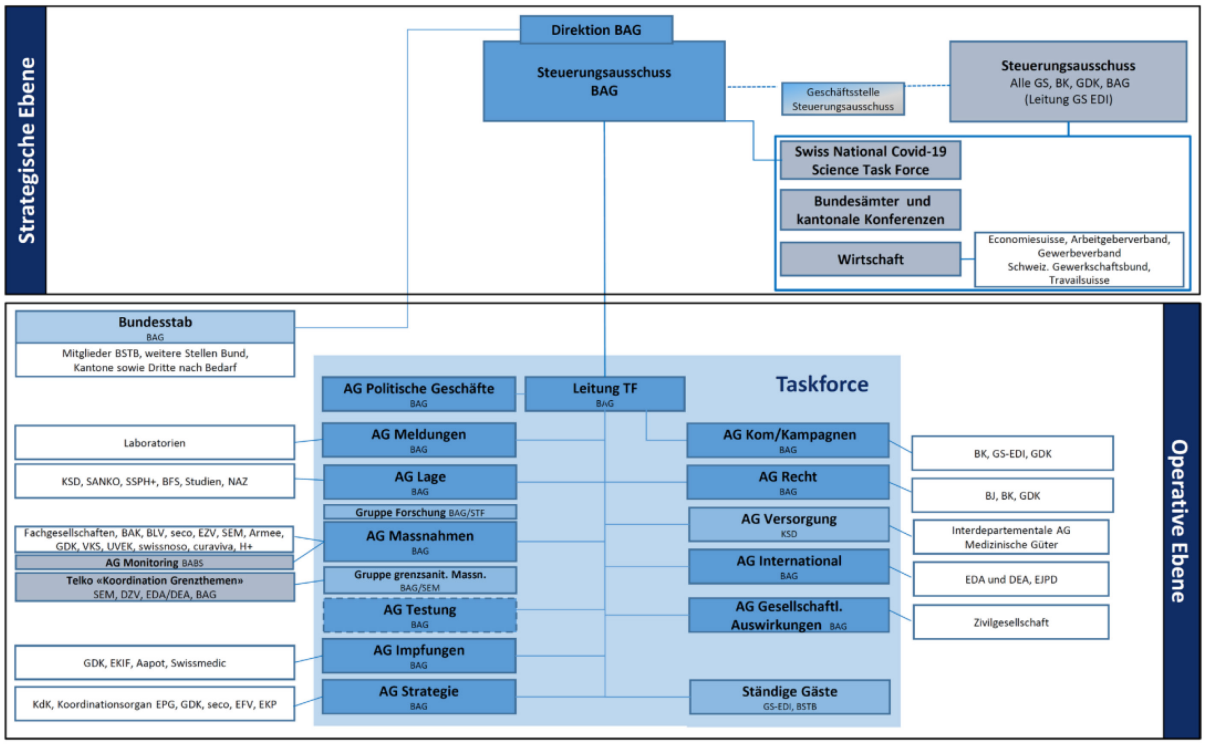

Figura 6: Organigramma della Task Force COVID-19 in base alle «Basi strategiche della CDS e del DFI-UFSP» del 22.10.2020 (figura disponibile solo in tedesco)

La valutazione dell'organizzazione della gestione di crisi dell'Amministrazione federale durante la situazione particolare è ambivalente. Secondo gli interpellati, le strutture e i processi ordinari hanno funzionato, anche se hanno dovuto subire una forte accelerazione, ma la ripartizione delle competenze e dei compiti tra gli organi di crisi coinvolti dell'Amministrazione federale non era sufficientemente chiara (cfr. fig. 7). In questa domanda l'obiettivo dell'80 per cento è stato nettamente mancato. Il coordinamento sovradipartimentale è stato ritenuto nel complesso insufficiente. A partire dalla metà del 2020 è mancato uno Stato maggiore di crisi trasversale a livello strategico che avrebbe tra l'altro consentito al Consiglio federale di fornire una sintesi sovradipartimentale come base decisionale. Nelle interviste sono state menzionate diverse soluzioni possibili per migliorare il coordinamento interno ed esterno, tra cui un comitato del Consiglio federale, un piccolo Stato maggiore di crisi, uno Stato maggiore di crisi permanente della Confederazione o un organo di crisi paritetico composto da esponenti del Consiglio federale e dei Governi cantonali.

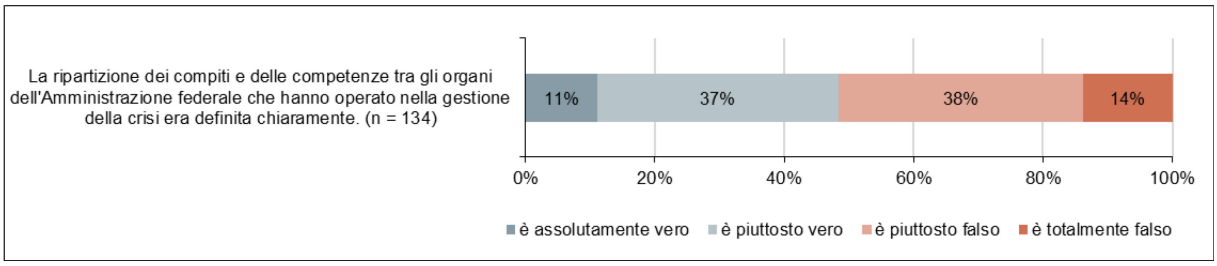

Figura 7: Distribuzione delle risposte alla domanda relativa alla chiara definizione delle competenze e dei compiti tra gli organi dell'Amministrazione federale

Gli intervistati hanno deplorato che la gestione della crisi pandemica di COVID-19 sia stata eccessivamente concentrata in un unico dipartimento e ufficio (DFI, UFSP). Ciò ha comportato, almeno nella fase iniziale, la mancanza di un approccio globale, poiché non sono stati inclusi numerosi settori tematici e specialistici, come è emerso anche nella prima valutazione della gestione della crisi pandemica di COVID-19. D'altro canto ciò si è rivelato controproducente per le unità amministrative capofila, in particolare per l'UFSP, trovatosi a dover assumere alcuni compiti che avrebbero potuto essere svolti da altre unità amministrative. Per esempio, l'approvvigionamento di beni e servizi o la soluzione di problematiche

legate all'informatica e alla digitalizzazione avrebbero potuto essere affidati ad altre unità amministrative. Nelle interviste è emersa la mancanza di un sostegno adeguato alle esigenze dei servizi responsabili nel senso di un pool di risorse o di una struttura di backoffice a livello operativo. I servizi menzionati avrebbero avuto bisogno di un supporto mirato e di servizi commisurati alle esigenze, cosa che apparentemente è avvenuta soltanto con uno Stato maggiore di crisi con giuristi, che era a disposizione per la redazione di leggi e ordinanze. Anche nelle questioni internazionali è presumibile che la messa a disposizione di una piattaforma da parte del DFAE renderebbe più efficiente la gestione di crisi nell'Amministrazione federale. Il gruppo di lavoro «Internazionale» all'interno della Task Force (cfr. fig. 6) non è riuscito a garantire in misura adeguata la coerenza con la politica estera.

Al workshop sull'organizzazione di crisi dell'Amministrazione federale i partecipanti erano concordi nel sostenere che la gestione della crisi non debba essere di competenza di un organo di crisi, ma del competente ufficio specializzato o dipartimento. In una situazione di crisi è opportuno ricorrere il più a lungo possibile alle strutture ordinarie. Si garantisce in tal modo che il know-how già presente nel dipartimento e nell'ufficio specializzato possa essere utilizzato in modo per quanto possibile ottimale. Tuttavia l'ufficio o il dipartimento competente dovrebbe ricevere il necessario supporto e intrattenere scambi a livello operativo ed eventualmente strategico con gli altri uffici e dipartimenti. Secondo i Cantoni che hanno partecipato al workshop tematico nonché al sondaggio e alle interviste, l'organizzazione dell'Amministrazione federale nella pandemia di COVID-19 era troppo complessa. Almeno nella fase iniziale gli interlocutori e le competenze a livello di Confederazione non erano chiari. Agli organi cantonali di condotta sono mancate le interfacce con la Confederazione e non era garantita la possibilità per i servizi cantonali di collegarsi e comunicare con l'organizzazione dell'Amministrazione federale, mentre sarebbe stata importante soprattutto dopo le decisioni adottate dal Consiglio federale, poiché le questioni relative all'attuazione o al margine interpretativo delle basi giuridiche e delle spiegazioni dovevano essere chiarite entro stretti vincoli temporali.

Blocco tematico B: Assicurare il traffico internazionale di persone

Durante la pandemia di COVID-19 è stato necessario coordinare i lavori di alcuni uffici federali e Cantoni nell'ambito del traffico internazionale di persone. Secondo gli interpellati, le esigenze dei Cantoni di confine al riguardo sono state tenute in sufficiente considerazione. All'interno dell'Amministrazione federale le settimanali conferenze telefoniche tra l'ex segretario di Stato della SEM e i rappresentanti di UFSP, UFAC, AFD[63] e DFAE si sono rivelate preziose e nel corso di esse sono state discusse proposte di misure sanitarie al confine prima di essere sottoposte al Consiglio federale. In concreto sono stati tematizzati gli elenchi per la quarantena, le regole per i certificati e la fattibilità/efficacia delle misure. Questi colloqui a livello di segretario di Stato e direttori degli Uffici si sono rilevati proficui, poiché hanno consentito di considerare pragmaticamente la situazione epidemiologica inquadrandola nella dimensione di politica estera. È stata proficua anche la chiara distribuzione dei compiti: la SEM era responsabile della questione relativa ai permessi d'ingresso, l'UFSP delle condizioni d'ingresso (p. es. quarantena) e l'AFD[63] e i Cantoni del controllo basato sul rischio delle misure. La Divisione Europa del DFAE era coinvolta in considerazione delle raccomandazioni rilevanti per l'area Schengen. In merito al coordinamento delle regole d'ingresso per i frontalieri e i viaggiatori in transito vi è stato un allineamento a livello internazionale. Inoltre la Svizzera ha potuto partecipare negli organismi europei. Nelle questioni concernenti i Paesi limitrofi, i Cantoni sono stati posti direttamente in contatto con le ambasciate per consentire uno scambio efficiente di informazioni. Ciononostante, i Cantoni di confine hanno espresso critiche nei confronti del Consiglio federale che non avrebbe attribuito loro sufficiente rilevanza e si sarebbe interessato in primo luogo di ciò che accadeva negli aeroporti.

[63] Denominazione dal 1° gennaio 2022: Ufficio federale della dogana e della sicurezza dei confini (UDSC).

Campo d'intervento 1: Rafforzare l'organizzazione di crisi dell'Amministrazione federale e l'anticipazione strategica in una crisi

Una crisi complessa come quella pandemica esige un'organizzazione di crisi sovradipartimentale che garantisca un approccio globale, dove è determinante un ingresso tempestivo e a bassa soglia nella gestione della crisi. Al riguardo sono necessari criteri che aiutano a decidere se la crisi coinvolge trasversalmente diversi ambiti e, di conseguenza, le strutture ordinarie devono essere rafforzate secondo una modalità di crisi. Quanto più complessa è la crisi, tanto più impellente è la necessità di disporre anche di organismi per la collaborazione interdipartimentale. L'insediamento formale di uno Stato maggiore di crisi da parte del Consiglio federale costituisce un delicato segnale politico, in particolare se le strutture devono essere create tempestivamente o addirittura in anticipo, ossia prima che sopraggiunga una crisi vera e propria. Temporeggiare nella costituzione di uno Stato maggiore del Consiglio federale per evitare di lanciare il segnale politico citato può comportare che la crisi non sia affrontata in tempo utile con strutture idonee. Lo scambio di informazioni e il coordinamento dei lavori tra uffici e dipartimenti devono tuttavia instaurarsi precocemente, prima che il Consiglio federale decida formalmente quali strutture devono gestire la crisi. Riguardo a un eventuale Stato maggiore di crisi ad hoc istituito dal Consiglio federale occorre nuovamente verificare a chi compete la decisione di insediare uno Stato maggiore di crisi. A livello strategico è importante prepararsi a possibili sviluppi ricorrendo a scenari. Ciò consentirà di prendere decisioni tempestive a livello strategico e, a livello operativo, di affrontare la pianificazione e l'attuazione dei necessari provvedimenti con maggiore anticipo. A livello operativo è inoltre necessario organizzare servizi commisurati alle esigenze per sostenere le unità amministrative capofila. A differenza della raccomandazione 7.1, qui non si tratta del personale di supporto da coinvolgere ma piuttosto di servizi specialistici che possono essere forniti da altre unità amministrative. Le unità amministrative capofila devono poter attingere rapidamente a servizi e aiuti interni per i compiti che sono chiamate a svolgere al di fuori del loro vero e proprio ambito di competenza. Un consolidato scambio di informazioni sovradipartimentale deve servire a intermediare servizi e garantire che le conoscenze e le informazioni più aggiornate sugli sviluppi nazionali e internazionali possano essere condivise anche a livello operativo. Lo scambio di informazioni deve servire anche a elaborare possibili scenari e a definire in tal modo in anticipo l'approccio da seguire. Il Consiglio federale ha deciso già nel 2018 di proseguire con un sistema elettronico di analisi integrata[64]. Si dovrebbe cogliere quest'opportunità per introdurre rapidamente scambi d'informazione e videoconferenze sino al livello CONFIDENZIALE tra l'Amministrazione federale e i Cantoni. Nell'organizzazione di crisi dell'Amministrazione federale è inoltre necessario chiarire il coinvolgimento dei Cantoni, vale a dire definire in particolare i punti di contatto tra Confederazione e Cantoni.

Raccomandazione 1

La CaF e il DDPS devono elaborare, insieme con gli altri dipartimenti, possibili varianti per l'organizzazione della gestione di crisi dell'Amministrazione federale a livello strategico e operativo e sottoporre al Consiglio federale un documento interlocutorio entro fine marzo 2023. Esso deve esporre in particolare come, a **livello strategico**,

- promuovere una gestione di crisi previdente olistica,
- definire possibili criteri di attivazione per una struttura di crisi sovradipartimentale,
- meglio distribuire compiti, competenze e responsabilità e
- garantire la possibilità di interfacciarsi per gli attori del sistema federale e terzi.

Per il **livello operativo** deve illustrare come

- organizzare il futuro supporto alla gestione di crisi a favore delle unità amministrative capofila,
- coordinare servizi di supporto specialistici, orientati alle esigenze,

[64] Comunicato stampa del Consiglio federale del 18.08.2018: Il Consiglio federale vuole un sistema elettronico di analisi integrata della situazione per catastrofi e situazioni d'emergenza

- armonizzare e coordinare in modo vincolante i lavori degli organi di crisi istituiti e
- migliorare lo scambio di informazioni sovradipartimentale e nazionale durante una crisi.

2.2 Collaborazione nel sistema federale svizzero

Conformemente alla legge sulle epidemie (LEp), nella situazione straordinaria il Consiglio federale era responsabile di ordinare provvedimenti per tutto il Paese o per talune parti di esso. Con il passaggio dalla situazione straordinaria a quella particolare, la competenza di gestire la crisi è stata delegata maggiormente ai Cantoni. Secondo la LEp, in questa situazione il Consiglio federale, sentiti i Cantoni, può ordinare provvedimenti solo se gli organi esecutivi ordinari non sono in grado di prevenire la comparsa e la propagazione di malattie trasmissibili oppure se l'Organizzazione mondiale della sanità (OMS) ha constatato che vi è una situazione d'emergenza sanitaria di portata internazionale che costituisce una minaccia per la salute pubblica in Svizzera. Può decidere provvedimenti se vi è un rischio elevato di contagio e di propagazione o un particolare pericolo per la salute pubblica oppure se si delineano gravi conseguenze per l'economia o per altri settori vitali[65]. Se, in questa situazione, il Consiglio federale o l'Amministrazione federale prepara leggi o ordinanze, i Cantoni, i partiti e gli ambienti interessati sono coinvolti nel processo di formazione dell'opinione e delle decisioni della Confederazione nel quadro di una procedura di consultazione, così come avviene nella situazione normale. Secondo la Costituzione federale, la Confederazione tiene conto, nell'ambito del suo agire, delle possibili conseguenze per i Comuni e prende in considerazione la particolare situazione delle città, degli agglomerati e delle regioni di montagna[66]. Una procedura di consultazione dura generalmente tre mesi tuttavia, se il progetto non può essere ritardato, la legge sulla consultazione prevede che il termine possa essere eccezionalmente abbreviato[67]. La legge COVID-19 che ha fornito, unitamente ad altre leggi, la base legale per le consultazioni svolte nella situazione particolare, sancisce che il Consiglio federale deve coinvolgere i governi cantonali e le associazioni di categoria delle parti sociali nell'elaborazione dei provvedimenti che toccano le loro competenze. All'inizio della situazione particolare, nel settembre 2020, la SG-DFI ha elaborato, insieme alla CDS, un documento di base strategico concernente la collaborazione tra Confederazione e Cantoni, che è stato poi adottato nel mese di ottobre. Vi erano trattati i provvedimenti da parte della Confederazione e dei Cantoni per i diversi scenari in cui il numero di contagi aumentasse, quindi anche per lo scenario in cui i provvedimenti dei Cantoni non fossero sufficienti a frenare l'ondata di infezioni e la Confederazione dovesse riassumere in parte la responsabilità della gestione della crisi. Qualora la Confederazione dovesse ordinare provvedimenti a livello svizzero, era previsto che i Cantoni fossero sentiti per il tramite della CDS, che doveva consultare le conferenze dei direttori interessate[68]. La CDS ha fornito al Consiglio federale pareri consolidati nell'autunno e inverno 2020/2021. Nella primavera 2021, tuttavia, alcuni Cantoni, la CDS e la CdC hanno chiesto di abbandonare questa procedura di consultazione. Da allora la consultazione dei Cantoni segue di nuovo l'iter ordinario, per il tramite diretto delle cancellerie di Stato[69].

La collaborazione tra l'Amministrazione federale e i Cantoni è criticata sotto diversi aspetti. Neppure la metà degli intervistati ha ritenuto che la forma di collaborazione scelta abbia dato risultati positivi (cfr. fig. 8).

[65] Fedlex: Legge federale sulla lotta contro le malattie trasmissibili dell'essere umano (Legge sulle epidemie, LEp), RS 818.101, art. 6 e 7
[66] Fedlex: Costituzione federale della Confederazione Svizzera (Cost.), RS 101, art. 50 cpv. 2 e 3
[67] Fedlex: Legge federale sulla procedura di consultazione (LCo), RS 172.061, art. 2 e 7
[68] SG-DFI / UFSP e CDS: Lotta alla COVID-19: basi strategiche della CDS e del DFI-UFSP (documento disponibile in tedesco e francese).
[69] CaF: verbale del workshop del 19 novembre 2021 sulla collaborazione tra Confederazione e Cantoni durante una situazione di crisi (documento interno).

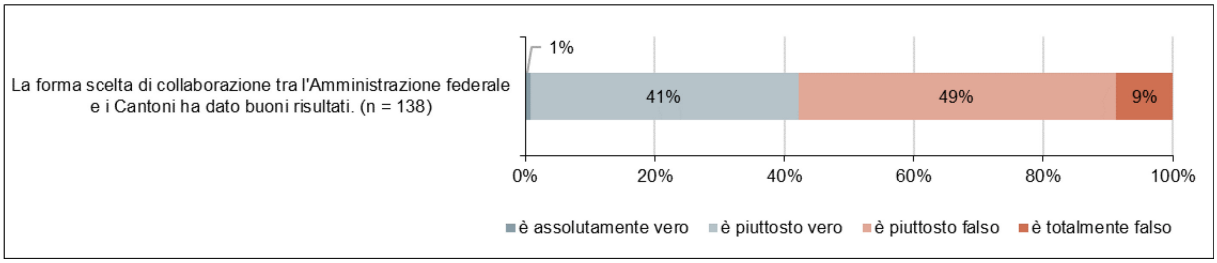

Figura 8: Distribuzione delle risposte alla domanda sull'efficacia della forma scelta di collaborazione tra l'Amministrazione federale e i Cantoni

La collaborazione e il flusso di informazioni fra gli organi di crisi a livello nazionale e cantonale hanno ricevuto in ugual misura giudizi negativi. Nelle domande di carattere generale sulla collaborazione nel sistema federale svizzero il risultato ottenuto è ben lungi dall'obiettivo dell'80 per cento. Il coordinamento tra Confederazione e Cantoni nell'elaborazione dei piani strategici dell'Amministrazione federale ha ottenuto valutazioni discordanti. È stato giudicato positivamente solo in riferimento al «piano di supporto ai casi di rigore» (66 % circa; cfr. anche blocco tematico C, pag. 24). Nei piani strategici di vaccinazione e test il 66 per cento circa degli interpellati ha ritenuto carente il coordinamento con i Cantoni. La concertazione tra Confederazione e Cantoni in altri ambiti è stata criticata (cfr. blocco tematico D, pag. 26).

Blocco tematico C: Valutazioni in merito ai fondi per i casi di rigore

Relativamente ai fondi per i casi di rigore sono stati ritenuti importanti due nuovi organi istituiti con i Cantoni: uno, presieduto dal consigliere federale Ueli Maurer, era composto dai presidenti della Conferenza dei direttori cantonali dell'economia pubblica (CDEP) e della Conferenza dei direttori delle finanze (CDF), dalla segretaria di Stato della SECO e dalla direttrice dell'Amministrazione federale delle finanze. L'altro, a un livello inferiore, includeva i segretari generali della CDEP e della CDF, alcuni Cantoni, l'Amministrazione federale delle finanze e la SECO. Questi due organi sono stati il principale strumento attuativo per la SECO, che ha corredato di documenti e discusso preliminarmente qualunque modifica di ordinanze o piano di attuazione. Un gruppo composto dalle associazioni delle aziende che organizzano, tra l'altro, eventi sportivi e culturali e da diversi uffici federali ha lavorato nell'ambito dello scudo protettivo per il settore degli eventi. Al suo interno sono state pianificate l'ordinanza e l'organizzazione della sua attuazione. La collaborazione tra Confederazione, Cantoni e Comuni ha funzionato bene nelle strutture ordinarie.

Il sostegno al settore della cultura ha ottenuto valutazioni discordanti. È stato accuratamente ponderato e una commissione competente si è occupata dell'esame dettagliato delle domande. Anche la commissione tripartita composta di esponenti della Confederazione, dei Cantoni e dei Comuni ha funzionato bene. D'altro canto la CdC afferma che i Cantoni hanno constatato lacune nell'ordinanza COVID-19 cultura. Ad esempio, quest'ultima non disciplinava come calcolare le perdite di entrate da coprire mediante l'indennità. Dato che le misure nel settore della cultura erano sussidiarie rispetto alle misure economiche di carattere generale, sarebbe stato sensato secondo la CdC se l'UFC avesse informato direttamente la Conferenza degli incaricati cantonali della cultura. È inoltre mancato il tempo per verificare e proporre possibili alternative. I Cantoni hanno dovuto approvare rapidamente la proposta della Confederazione con pesanti ripercussioni finanziarie, altrimenti gli operatori del settore della cultura non avrebbero ricevuto sussidi dalla Confederazione. Inoltre, la Confederazione avrebbe dovuto coinvolgere sistematicamente i rappresentanti delle città e degli agglomerati nella fase preparatoria delle decisioni. All'Amministrazione federale è mancata la visione delle ripercussioni dell'attuazione. Per esempio, l'UFC ha inizialmente stabilito che per le richieste esaminate dai Cantoni la procedura di ricorso non era praticabile. Sulla base di una decisione del Tribunale federale del 24 marzo 2021[70] questo parere è stato poi riveduto.

La collaborazione tra Confederazione e Cantoni è stata ritenuta problematica soprattutto nell'autunno 2020. Il passaggio dalla situazione straordinaria a quella particolare nell'estate 2020 è stato coordinato in misura insufficiente da parte della Confederazione e dei Cantoni. La mancanza di chiarezza su ruoli e responsabilità ha ostacolato la gestione della crisi. All'inizio della situazione particolare non

[70] Tribunale federale: sentenza del 24 marzo 2021 (2D_32/2020) (disponibile soltanto in francese).

era stata definita chiaramente neppure la competenza nella comunicazione di crisi. Secondo gli intervistati, molti Cantoni non hanno avuto il coraggio di prendere decisioni impopolari, sebbene ne avessero la facoltà, e non sono perlopiù riusciti a coordinarsi. La popolazione si è trovata così di fronte a un'accozzaglia di misure difficilmente comprensibile. La maggior parte degli intervistati ritiene dunque che le soluzioni adottate singolarmente dai Cantoni abbiano ostacolato la gestione della crisi da parte dell'Amministrazione federale (cfr. fig. 9). Il fatto che i Cantoni abbiano potuto adeguare le misure decise in funzione della situazione regionale è stato però giudicato anche positivamente.

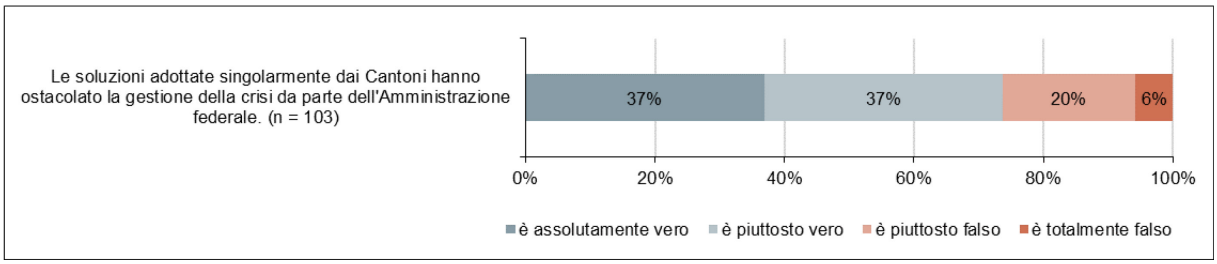

Figura 9: Distribuzione delle risposte alla domanda sulle difficoltà causate dalle soluzioni adottate singolarmente dai Cantoni alla gestione della crisi da parte dell'Amministrazione federale

La collaborazione tra Confederazione e Cantoni è migliorata quando il Consiglio federale ha ripreso a ordinare provvedimenti per tutta la Svizzera, come dimostrano i risultati del workshop del gruppo di lavoro IDEKOF-CdC sulla collaborazione tra Confederazione e Cantoni in una situazione di crisi e quelli del sondaggio online. I partecipanti al sondaggio erano invitati a contrassegnare le fasi temporali comprese tra luglio 2020 e ottobre 2021 nelle quali ritenevano che il coinvolgimento dei Cantoni nel processo decisionale dell'Amministrazione federale o del Consiglio federale non avesse funzionato bene. Secondo gli interpellati, il coinvolgimento dei Cantoni per il tramite delle conferenze dei direttori e delle cancellerie di Stato è risultato carente tra luglio e settembre 2020, poi è migliorato. Il coinvolgimento tramite le conferenze dei direttori ha ottenuto valutazioni più negative in tutte le fasi rispetto a quello tramite le cancellerie di Stato (cfr. fig. 10).

Coinvolgimenti dei Cantoni nel processo decisionale	*Da luglio a settembre 2020*	*Da ottobre 2020 a febbraio 2021*	*Da marzo a giugno 2021*	*Da luglio a ottobre 2021*
... tramite le conferenze dei direttori	19	13	8	8
... tramite le cancellerie di Stato	14	11a	4	3

Figura 10: Numero di valutazioni negative alla domanda relativa al coinvolgimento dei Cantoni nel processo decisionale (per fasi; sono stati conteggiati gli intervistati che hanno indicato che il coinvolgimento non ha funzionato bene)

Quando, all'inizio della situazione particolare, si è avuto l'impressione che il coordinamento tra i Cantoni e la collaborazione tra Confederazione e Cantoni non funzionassero bene, nei dibattici pubblici e sui media è stata spesso posta in discussione la capacità del federalismo di fare fronte alle situazioni di crisi. Nelle interviste è emersa piuttosto l'opinione che il sistema federalistico, pur rallentando il processo decisionale, porti in ultima istanza a soluzioni migliori e più adeguate. In generale si è ritenuto che, grazie alla consultazione dei Cantoni e di altri attori dell'economia e della società, l'Amministrazione federale abbia potuto acquisire conoscenze concernenti l'attuazione che non avrebbe altrimenti avuto a disposizione (cfr. al riguardo anche il n. 2.6). Il sistema federalistico si è dimostrato valido soprattutto quando la Confederazione ha deciso misure che poi i Cantoni hanno potuto adattare alla propria situazione specifica. Ciò si è verificato in particolare nella campagna di vaccinazione, nelle cure e nell'esecuzione di provvedimenti restrittivi.

Come avvenuto nella prima valutazione della gestione della crisi da parte dell'Amministrazione federale e nella rielaborazione della prima valutazione[71], la procedura di consultazione è stata oggetto di critiche nel sondaggio online e nelle interviste da parte dei Cantoni. I termini accordati per formulare un parere erano troppo brevi e gli scambi tra Confederazione e Cantoni hanno dovuto seguire iter lunghi e complessi. Anche i termini di attuazione sono stati spesso percepiti come troppo brevi: i Cantoni avrebbero avuto bisogno di più tempo per preparare i provvedimenti da implementare. Nelle interviste con esponenti dell'Amministrazione federale sono state mosse critiche ai Cantoni, che avrebbero formulato solo raramente proposte concrete per fare fronte alla crisi. Inoltre la modifica dell'iter della consultazione, che non prevedeva il coinvolgimento della CDS, è stata percepita come poco utile. I pareri dei Cantoni si sono rivelati meno specifici nei contenuti e più politici. Al workshop della CaF e dell'UFG sulla collaborazione tra Confederazione e Cantoni in una situazione di crisi è emerso che questi ultimi dimostrano comprensione per i termini brevi e che le procedure si sono consolidate. Al riguardo il DFI ha rimarcato che per la consultazione dei Cantoni era previsto sempre più tempo rispetto alla consultazione degli uffici o alla procedura di corapporto. I Cantoni hanno sempre avuto da 5 a 10 giorni per formulare il proprio parere, mentre la Confederazione aveva a disposizione sovente appena 24–48 ore per una valutazione o una decisione. Nel workshop è inoltre emerso chiaramente che i rappresentanti dei Cantoni hanno accolto con favore l'abbandono della consultazione tramite la CDS, come previsto nel documento di base strategico elaborato dal DFI e dalla CDS. Dal canto suo, il DFI ha tuttavia sottolineato che la qualità dei pareri è peggiorata con il passaggio alla consultazione dei Cantoni tramite le cancellerie di Stato. Inoltre, i pareri sono diventati molto più consistenti. Dal momento che i Cantoni non presentavano più pareri consolidati, la ponderazione delle risposte risultava più difficile e si traduceva per l'ufficio competente in un notevole onere lavorativo supplementare. I collaboratori dell'Amministrazione federale erano inoltre dell'avviso che i Cantoni avrebbero avuto una posizione più forte se la consultazione fosse avvenuta tramite la CDS, dato che avrebbero potuto porsi con una voce unica di fronte al Consiglio federale. Tuttavia, il coinvolgimento dei Cantoni per il tramite delle cancellerie di Stato è stato giudicato nelle interviste migliore rispetto alla consultazione tramite la CDS (cfr. fig. 11). Anche i collaboratori dell'Amministrazione federale hanno ribadito di voler mantenere per quanto possibile i processi di consultazione esistenti nella situazione normale. Dato che la rinuncia alla consultazione indiretta tramite la CDS ha suscitato valutazioni contrastanti, nell'ambito della revisione della LEp occorrerà chiarire se, almeno in una situazione straordinaria e in casi urgenti, sia possibile svolgere una consultazione per il tramite di una conferenza specifica dei direttori cantonali (cfr. n. 1.1).

Blocco tematico D: Indennità per lavoro ridotto presso le aziende pubbliche

La possibilità per le aziende pubbliche di annunciare il lavoro ridotto ha generato notevoli difficoltà. La risposta negativa da parte della Segreteria di Stato dell'economia (SECO) ha, per esempio, impedito ad alcune case di cura pubbliche di chiedere il lavoro ridotto per i dipendenti delle caffetterie chiuse, di conseguenza hanno dovuto licenziare parte del personale, mentre le case di cura private hanno potuto chiedere il lavoro ridotto. Hanno creato confusione anche le disposizioni per le biblioteche pubbliche, a cui alcuni Cantoni hanno consentito di annunciare il lavoro ridotto, ma poco dopo la SECO ha espresso parere contrario e ha revocato l'autorizzazione.

La CdC segnala inoltre un parere legale contraddittorio da parte dell'Ufficio federale dei trasporti (UFT) e dei competenti uffici cantonali in merito all'indennità per lavoro ridotto nelle imprese di trasporti pubblici. I Cantoni sono giunti così a prendere decisioni discordanti. La CdC ha dunque invitato il Consiglio federale ad adottare una posizione chiara e a disciplinare a livello nazionale la questione dell'indennità per lavoro ridotto[72].

Secondo gli intervistati, le esigenze dei Comuni, delle città e degli agglomerati non sono state integrate in misura sufficiente nella gestione della crisi da parte della Confederazione. Con il 48 per cento appena di valutazioni positive, il valore di riferimento predefinito dell'80 per cento è stato nettamente mancato (cfr. fig. 11). In un'intervista è stato sottolineato che l'aver dato poco ascolto alle esigenze ha impedito

[71] CaF: Sintesi dei pareri dei Cantoni in risposta al questionario della CaF sulla «Collaborazione tra Confederazione e Cantoni nella crisi pandemica di COVID-19» (documento interno).

[72] Conferenza dei Governi cantonali (CdC): Corona-Pandemie: Das Krisenmanagement in der ersten Welle aus Sicht der Kantone (documento disponibile in francese e tedesco).

di tenere in adeguata considerazione negli atti normativi le sfide che, per esempio, interessavano particolarmente le città. Il coinvolgimento delle città e dei Comuni nelle consultazioni e nella gestione corrente della crisi compete sostanzialmente ai Cantoni. La CdC rileva nel suo rapporto un potenziale di miglioramento presso i Cantoni. Ai sensi della Costituzione federale e dell'ordinanza sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione, la Confederazione dovrebbe consultare le competenti associazioni mantello se i suoi atti normativi toccano interessi essenziali delle città, dei Comuni o delle regioni di montagna[73]. Durante la pandemia, ciò era tuttavia ostacolato dal fatto che la LEp prevede nella situazione particolare soltanto un'audizione dei Cantoni. Nel progetto del Consiglio federale, la legge COVID-19 non prevedeva pertanto la consultazione dell'Associazione delle città o dei Comuni. In un primo momento il Consiglio nazionale, su richiesta di una minoranza nonché delle sue Commissioni delle istituzioni politiche e dei trasporti e delle telecomunicazioni, voleva che fosse prevista la consultazione anche delle associazioni dei Comuni e delle città[74], ma il giorno seguente il Consiglio degli Stati ha espresso parere contrario[75]. Così, oltre ai Cantoni, nell'elenco dei destinatari delle consultazioni sono state inserite le associazioni di categoria delle parti sociali[76]. La considerazione dei particolari interessi delle regioni di montagna è stata assicurata grazie ai vertici sul turismo organizzati per gli operatori del settore.

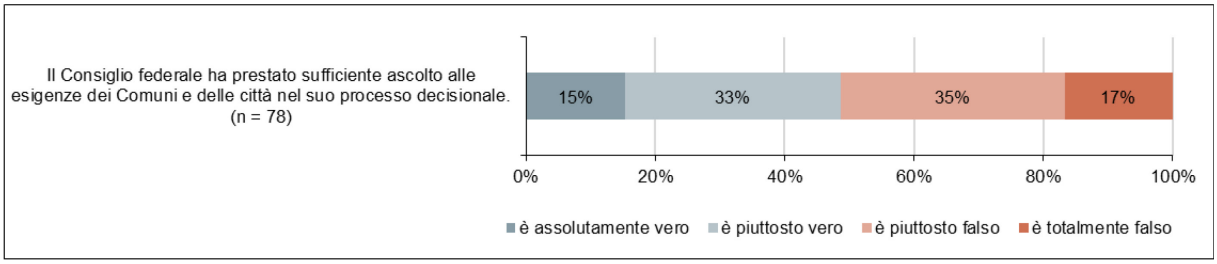

Figura 11: Distribuzione delle risposte alla domanda sull'ascolto delle esigenze dei Comuni e delle città nel processo decisionale del Consiglio federale.

Campo d'intervento 2: Coordinamento tra Confederazione, Cantoni, città e Comuni

Occorre verificare il coinvolgimento dei Cantoni nella gestione delle crisi da parte dell'Amministrazione federale, al fine di migliorare per quanto possibile il flusso di informazioni tra questi livelli istituzionali e il loro coordinamento in tutte le situazioni. Uno scambio consolidato agevola anche l'assunzione di compiti, competenze e responsabilità diverse. Inoltre, il coinvolgimento dei Cantoni nella gestione delle crisi da parte dell'Amministrazione federale rende più efficaci ed efficienti l'armonizzazione e l'attuazione delle misure. Nell'ambito dell'adeguamento dell'organizzazione di crisi dell'Amministrazione federale deve essere indicato come i Cantoni, le conferenze specialistiche e dei Governi cantonali e, ove opportuno, anche i Comuni possano essere meglio integrati nella gestione strategica e operativa delle crisi da parte dell'Amministrazione federale (cfr. raccomandazione 1). Inoltre, gli uffici specializzati e i dipartimenti potrebbero esaminare il coordinamento con i Cantoni e nell'ambito delle politiche settoriali a tutti i livelli statali per individuare le potenzialità di miglioramento. A tal fine, potrebbe essere ampliato il mandato del Dialogo federalista. Questi incontri intergovernativi potrebbero non essere più solo occasioni di scambio di informazioni e di discussione su diversi temi, ma servire anche a prendere decisioni in merito a temi e progetti che riguardano sia la Confederazione sia i Cantoni (p. es. scambio di dati nazionale, cfr. n. 2.8).

[73] Fedlex: Costituzione federale della Confederazione Svizzera (Cost.), RS 101, art. 50 cpv. 2 e 3 e Ordinanza sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (OLOGA), art. 15*a*

[74] Curia Vista: deliberazione di dettaglio in Consiglio nazionale del 9 settembre 2020, Bollettino ufficiale concernente l'oggetto 20.058 del 15 febbraio 2021, pagg. 19-39

[75] Curia Vista: deliberazione di dettaglio in Consiglio nazionale del 10 settembre 2020, Bollettino ufficiale concernente l'oggetto 20.058 del 15 febbraio 2021, pagg. 119-124

[76] Fedlex: Legge federale sulle basi legali delle ordinanze del Consiglio federale volte a far fronte all'epidemia di COVID-19, RS 818.102, art. 1 cpv. 3

Raccomandazione 2

Entro fine settembre 2022 il Consiglio federale deve illustrare in una lettera ai Cantoni le potenzialità di miglioramento individuate nella collaborazione all'interno del sistema federale sulla base del presente rapporto, prendere posizione in merito alle richieste formulate nel rapporto della CdC del 29 aprile 2022 e alla lettera dei Cantoni del 5 maggio 2022 e proporre come procedere nella concertazione e nell'attuazione delle misure al fine di migliorare la collaborazione tra Confederazione e Cantoni in una situazione di crisi.

2.3 Collaborazione tra l'Amministrazione federale e il mondo scientifico

In molti Paesi le task force scientifiche al servizio della politica si sono affermate come organismi permanenti di consulenza scientifica che adempiono il proprio compito nelle fasi di normalità così come nelle situazioni di crisi, ma in Svizzera attualmente non è ovunque così. Allo scoppio della pandemia a fine marzo 2020, il DFI e l'UFSP hanno dunque istituito la *Swiss National COVID-19 Science Task Force (Science Task Force)* come organo consultivo ad hoc su iniziativa di alcuni scienziati. Inizialmente la *Science Task Force* era composta di 70 scienziati che lavoravano per salvaguardare l'autonomia della scienza su base volontaria e senza remunerazione. Il suo ambito operativo prioritario era la medicina, ma con il tempo sono stati integrati altri campi di specializzazione, tra cui l'etica, l'economia, il diritto, la psicologia o le scienze dell'educazione. Nell'agosto 2021 il numero dei suoi membri è stato ridotto a 25 e ciascuno di loro attingeva alle proprie reti scientifiche. Il lavoro della *Science Task Force* si è concretizzato soprattutto in due tipi di prodotti: da un lato ha redatto i cosiddetti «*Policy Brief*», che informavano sullo stato della ricerca in merito a determinate problematiche, dall'altro ha svolto valutazioni periodiche sulla situazione epidemiologica. Tuttavia, non solo la *Science Task Force* ha fornito valutazioni e consulenze scientifiche, che sono state condotte anche nell'ambito delle strutture esistenti, per esempio dagli scienziati all'interno dell'Amministrazione federale, nell'ambito dello scambio instaurato tra l'Amministrazione federale e il mondo scientifico o da commissioni extraparlamentari. Tra queste ha avuto un ruolo di primo piano la Commissione federale per le vaccinazioni (CFV) adempiendo il suo compito ben definito anche nelle situazioni normali, ossia formulare raccomandazioni per l'impiego di vaccini (cfr. blocco tematico E, pag. 28). Un'altra commissione extraparlamentare, la Commissione federale per la preparazione e la risposta alle pandemie (CFP), avrebbe potuto avere un ruolo più importante nella gestione della crisi da parte dell'Amministrazione federale in considerazione della sua funzione. Tuttavia, l'Amministrazione federale ha ritenuto che, sotto il profilo delle competenze specialistiche e delle persone, tale organo non fosse adeguato nella misura necessaria[77].

Blocco tematico E: Il ruolo della Commissione federale per le vaccinazioni (CFV)

La CFV è stata menzionata dagli interpellati come esempio positivo di consulenza scientifica al servizio delle autorità e della politica. Il suo mandato si è spinto tuttavia oltre, poiché ha definito in collaborazione con l'UFSP la strategia di vaccinazione e le raccomandazioni di vaccinazione delle autorità con le relative priorità. La CFV è stata inoltre coinvolta nel merito nella valutazione dei candidati alla vaccinazione che dovevano alla fine essere selezionati. La funzione della CFV nella lotta contro la pandemia non è stata chiara sin dall'inizio. Per esempio la CFV ha dovuto dapprima definire il proprio ruolo nei confronti della *Science Task Force*, come è emerso quando la Commissione e la *Science Task Force* hanno formulato valutazioni diverse in merito alla dose booster. Oltre agli intensi scambi tra la CFV e gli uffici federali, è stata infine necessaria una mediazione da parte del segretario generale del DFI.

Si è rivelato utile che la CFV abbia avuto un ruolo riconoscibile per l'Amministrazione e non è stata considerata semplicemente una sua appendice. Grazie al suo chiaro ruolo istituzionale in qualità di commissione extraparlamentare, ha goduto di una maggiore indipendenza rispetto alla *Science Task Force*. Alla percezione positiva della CFV ha probabilmente contribuito il riconoscimento dei risultati

[77] Curia vista: postulato 22.3175 Swiss National Covid-19 Science Task Force. Analisi degli errori e delle inadempienze

ottenuti dalla Commissione e dal suo presidente. Alcuni intervistati hanno tuttavia espresso anche critiche, per esempio perché avrebbero auspicato che le raccomandazioni di vaccinazione fossero pubblicate come direttive vincolanti per i Cantoni. Oppure hanno rimarcato che la CFV ha talvolta agito come organo decisionale, sebbene sia un organo consultivo. Inoltre, le raccomandazioni della CFV hanno avuto un influsso diretto sulle condizioni di responsabilità e sul finanziamento dell'assicurazione obbligatoria delle cure medico-sanitarie, aspetto che la CFV non ha sempre sufficientemente considerato all'atto della loro elaborazione.

La consulenza scientifica al servizio della politica nella situazione particolare ha ottenuto giudizi diversi nel sondaggio online. Quasi il 60 per cento degli intervistati era del parere che la forma adottata di collaborazione con la scienza abbia dato buoni risultati e il 70 ha ritenuto che l'Amministrazione federale abbia attinto in misura sufficiente alle conoscenze scientifiche. La maggior parte degli intervistati ha dunque ritenuto che la scienza abbia rafforzato la gestione della crisi da parte dell'Amministrazione federale (cfr. fig. 12). In altre parole, nelle risposte a queste domande l'obiettivo dell'80 per cento non è stato raggiunto tuttavia, secondo la maggioranza degli intervistati, il modello con la *Science Task Force* si è dimostrato valido e il flusso di informazioni dal mondo scientifico all'Amministrazione federale ha funzionato. D'altro canto, gli intervistati non hanno compreso chiaramente il ruolo della scienza nella gestione della crisi e solo il 39 per cento l'ha giudicato inequivocabile. Nelle domane aperte sul potenziale di miglioramento per quanto riguarda la collaborazione tra l'Amministrazione federale e gli attori esterni del mondo scientifico, 28 intervistati hanno rimarcato esplicitamente la necessità di definire chiaramente il ruolo della scienza in futuro e di spiegarlo al pubblico.

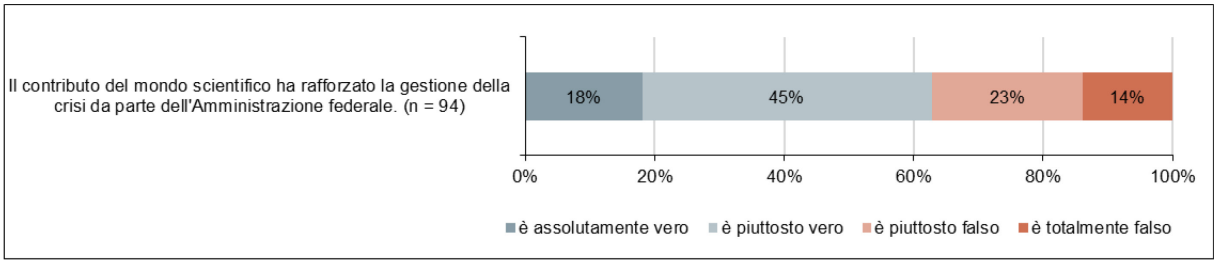

Figura 12: Distribuzione delle risposte alla domanda sul contributo della scienza al rafforzamento della gestione della crisi da parte dell'Amministrazione federale

Alcuni intervistati hanno inoltre criticato lo scarso coordinamento della comunicazione tra il Consiglio federale e la *Science Task Force*. 35 intervistati hanno sollevato questo punto nelle summenzionate domande aperte; nella comunicazione occorre ad esempio evitare le contraddizioni e migliorare il coordinamento. Al riguardo è stata ricordata la critica espressa pubblicamente da alcuni membri della *Science Task Force* nei confronti delle decisioni adottate dal Consiglio federale all'inizio della seconda ondata. Talora sono state sollevate obiezioni anche in merito alla suddivisione dei compiti tra la *Science Task Force* e le commissioni extraparlamentari, che non era chiara e ha risentito della mancanza di un'intesa sulle responsabilità per i diversi temi. Non è stata peraltro regolamentata la gestione delle diverse opinioni (cfr. blocco tematico E, pag. 28). Inoltre, alcuni intervistati hanno lamentato la scarsa ampiezza tematica della *Science Task Force*.

Nel workshop tematico è emerso chiaramente che la collaborazione tra il mondo scientifico e l'Amministrazione è notevolmente migliorata a partire dall'estate 2020 rispetto alla prima fase della pandemia. I partecipanti hanno ritenuto che la collaborazione abbia funzionato bene nell'insieme e si sia consolidata nel tempo. I collaboratori dell'Amministrazione federale hanno sottolineato l'importanza della *Science Task Force* per la gestione della crisi da parte del Consiglio federale e dell'Amministrazione federale. Ha fornito alla Confederazione un utile consenso scientifico minimo su questioni complesse, in modo che le conoscenze e le valutazioni scientifiche hanno avuto un ruolo strutturato nella gestione della crisi. Alcuni partecipanti hanno tuttavia criticato la collocazione organizzativa della *Science Task Force* presso il DFI, più precisamente l'UFSP. In questo modo la sua competenza non era direttamente a disposizione di altri dipartimenti e uffici. La sua integrazione nell'Amministrazione federale ha inoltre consentito un contatto solo informale e non regolare o istituzionalizzato con i politici. Questa posizione è contestata dal DFI, secondo il quale lo scambio con altri dipartimenti è stato in ogni momento possibile; inoltre, la *Science*

Task Force era presente in ogni seduta del Comitato di direzione e ha anche partecipato a più riprese a sedute dei gruppi parlamentari e a incontri dei rappresentanti di partiti. Nel workshop tematico è emersa la domanda se per fare fronte a eventuali crisi future debba essere nuovamente istituito un organismo ad hoc come la *Science Task Force* o piuttosto debba essere resa resiliente alle crisi una struttura esistente. La seconda opzione ha il vantaggio che si sia già creata una base di fiducia, il che agevola la collaborazione in caso di crisi. Tuttavia, in questo caso si dovrebbe garantire che l'organismo possa essere adeguato in funzione delle esigenze specifiche nelle varie situazioni di crisi. È stato altresì proposto di sviluppare un mandato quadro per un organismo ad hoc a cui ricorrere in caso di crisi. Secondo i partecipanti al workshop, l'organo da istituire dovrà avere un orientamento il più possibile interdisciplinare; il suo coinvolgimento nei meccanismi decisionali e le modalità della comunicazione saranno da stabilire in modo vincolante. Tale organismo deve essere collocato a livello politico-strategico per garantire un accesso diretto ai decisori. Inoltre dovrebbe esserne definito il ruolo, stabilendo quindi a chi compete la conduzione strategica e quella specialistica. Tuttavia è importante distinguere tra la condivisione con il mondo politico di conoscenze scientifiche («science for policy») e le politiche a sostegno della scienza («policy for science»).

Nel confronto internazionale, la comunità scientifica e l'opinione pubblica hanno riconosciuto un alto livello di legittimità alla *Science Task Force*[78]. Sebbene, forse, non vi fossero rappresentate tutte le principali discipline, rispetto agli organismi istituiti in altri Paesi era composta di esperti in numerosi ambiti e si è contraddistinta per il suo approccio integrativo. L'operato della *Science Task Force* è stato ampiamente legittimato dalla comunità scientifica, come dimostra il fatto che le sue raccomandazioni non sono state praticamente oggetto di contestazioni. In Germania, per esempio, è stato criticato il fatto che gli esperti che hanno prestato consulenza alla cancelliera Angela Merkel nelle periodiche sedute con i capi di governo dei Länder fossero soltanto epidemiologi o virologi e che in queste discipline non fossero neppure rappresentativi. La *Science Task Force* ha goduto della legittimazione dei media e della politica, anche se talvolta ha riscosso aspre critiche e in diversi interventi parlamentari è stato pure richiesto di scioglierla. Al comitato di esperti è stata inoltre attribuita un'ampia autonomia rispetto al Governo. Hanno potuto esprimersi liberamente sulle decisioni politiche e non sono stati mai criticati pubblicamente da parte del Consiglio federale. Nelle sue decisioni la politica ha potuto basarsi sulle conoscenze più recenti, restando tuttavia libera di considerare nelle sue scelte ulteriori fattori politici.

Campo d'intervento 3: Istituzionalizzazione della consulenza scientifica per la politica

La pandemia di COVID-19 ha dimostrato quanto sia importante ricorrere alle conoscenze scientifiche nella gestione delle crisi. I decisori dovrebbero poter valutare nel miglior modo possibile le conseguenze delle decisioni sulla scorta di basi solide. In considerazione delle esperienze e dei risultati ottenuti a livello nazionale e internazionale in materia di consulenza scientifica per la politica, è ora necessario stabilire come le conoscenze scientifiche debbano confluire nell'Amministrazione federale sia durante le crisi sia in situazione di normalità. Occorre chiarire il ruolo di un eventuale organismo scientifico consultivo e definirne l'attribuzione, il tipo di collaborazione e la composizione, avvalendosi delle esperienze maturate nel corso della crisi nonché delle strutture e delle basi esistenti. Il postulato Michel (20.3280) chiede al Consiglio federale di illustrare vantaggi e svantaggi di una rete di contatto scientifica interdisciplinare e di un centro di competenze in un rapporto. Nella sua elaborazione deve tuttavia essere svolta un'analisi più ampia che si basi sulle esperienze compiute con la *Science Task Force* e presenti più varianti di coinvolgimento della comunità scientifica nella gestione delle crisi rispetto a quelle menzionate nel postulato. Tra queste si annoverano le commissioni extraparlamentari o altri organismi permanenti. Per le diverse varianti deve essere esposto anche un opportuno quadro giuridico e l'analisi dovrà servire al Consiglio federale come base decisionale per il futuro coinvolgimento della comunità scientifica nella gestione delle crisi da parte dell'Amministrazione federale.

[78] Sager F., Mavrot C., Hornung, J., *Wissenschaftliche Politikberatungssysteme in der Covid-19-Krise: Die Schweiz im Vergleich mit Deutschland, Italien, Frankreich und Grossbritannien* [www.bk.admin.ch – La Cancelleria federale – Organizzazione della Cancelleria federale – Sezione Aiuto alla condotta strategica – Gestione delle crisi – Documentazione Gestione delle crisi] (disponibile solo in tedesco).

Raccomandazione 3

Entro la fine del 2022, nell'ambito della risposta al postulato Michel (20.3280), la CaF, insieme al DEFR (SEFRI) e al DFI (UFSP) e d'intesa con gli altri dipartimenti, dovrà elaborare un documento interlocutorio da sottoporre al Consiglio federale che illustri diverse varianti di organizzazione della consulenza scientifica per la politica. Oltre ai modelli menzionati nel postulato, devono essere presentate e valutate possibili alternative che considerino le strutture e i processi esistenti. Il documento interlocutorio illustrerà i possibili effetti su le varianti in discussione dell'organizzazione di crisi dell'Amministrazione federale (cfr. raccomandazione 1).

2.4 Collaborazione tra l'Amministrazione federale e il Parlamento

La collaborazione tra l'Amministrazione federale e il Parlamento è stata ritenuta nel complesso buona. Tutti gli intervistati erano del parere che il Consiglio federale abbia adempiuto i propri impegni nei confronti del Parlamento, i cui membri sono stati opportunamente informati (cfr. fig. 13) e il cui processo legislativo ha potuto essere accelerato ove necessario. Per questa domanda l'obiettivo dell'80 per cento è stato nettamente raggiunto. Si è ritenuto che il Parlamento sia stato adeguatamente coinvolto nella gestione della crisi da parte dell'Amministrazione federale e solo pochissimi interpellati (4 %) hanno auspicato un miglioramento al riguardo.

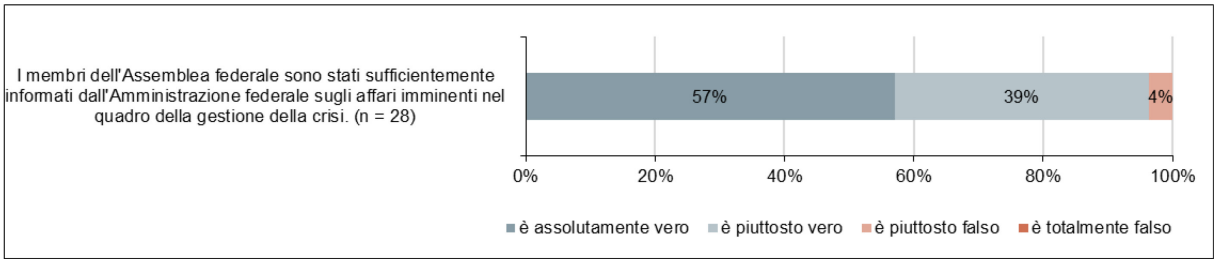

Figura 13: Distribuzione delle risposte alla domanda relativa all'informazione dei membri dell'Assemblea federale da parte dell'Amministrazione federale in merito agli affari imminenti.

La necessità di adottare una decisione tra una sessione e l'altra ha comportato una notevole difficoltà per l'Amministrazione federale e per il Parlamento. Per alcune misure per gestire la crisi sarebbe stata necessaria una base legale. Per esempio, una procedura di appianamento delle divergenze non poteva essere svolta in tempi brevi anche se le riunioni delle Commissioni si tenevano eccezionalmente in remoto a causa della pandemia. Dal momento che non era possibile adottare leggi federali urgenti tra le sessioni, in una sola sessione è stato trattato un numero di leggi federali pari a quello normalmente esaminato in due sessioni. L'esigenza di informazione e di partecipazione del Parlamento nella gestione della crisi pandemica di COVID-19 era molto elevata nella situazione particolare (cfr. fig. 14)[79]. Il numero molto cospicuo di interventi politici nei quali spesso erano poste domande uguali o molto simili e la necessità di presenziare di frequente a molte riunioni delle Commissioni hanno ulteriormente gravato sui collaboratori dell'Amministrazione federale già fortemente sollecitati dalla gestione della crisi. Nelle interviste è stato rimarcato a più riprese che il disbrigo di compiti connessi alla crisi ha risentito dei molti quesiti presentati nell'ora delle domande, delle risposte a numerosi interventi parlamentari e della preparazione di sedute di commissione ad hoc. Si è posta la domanda di come fornire conoscenze aggiornate ai parlamentari affinché potessero svolgere il proprio ruolo senza tuttavia ostacolare o, addirittura, bloccare il lavoro o la gestione della crisi da parte dell'Amministrazione federale.

[79] Servizi del Parlamento: Die Bundesversammlung und die Covid-19-Krise: Ein chronologischer Überblick [Il metodo di computo degli interventi tra le sessioni è stato modificato a posteriori dai Servizi del Parlamento, pertanto le cifre si scostano leggermente da quelle pubblicate nel rapporto. I dettagli sulle riunioni delle Commissioni non possono essere trattati per motivi di riservatezza] (La scheda informativa è disponibile in francese e tedesco).

Sessioni	SA 2020	Sessione straordinaria CN 2020	SI 2020	SP 2021	Sessione speciale CN 2021	SE 2021	SA 2021
Numero totale di interventi[80]	588	79	805	836	160	647	743
Domande[81]	80	---	141	148	---	52	159
Interrogazioni[82]	5	---	20	5	2	2	2
Interpellanze	30	12	61	53	25	25	33
Postulati	8	1	8	19	1	4	2
Mozioni	13	10	20	38	19	15	9
Interventi in riferimento alla pandemia di COVID-19 (quota percentuale)	**136** (23 %)	**23** (29 %)	**250** (31 %)	**263** (31 %)	**47** (29 %)	**98** (15 %)	**205** (28 %)

Figura 14: Visione d'insieme del totale degli interventi e di quelli correlati alla pandemia di COVID-19 tra le sessioni autunnali 2020 e 2021

Per fronteggiare le sfide suesposte sono state menzionate diverse soluzioni di carattere tecnico e organizzativo. Affinché il Parlamento possa deliberare celermente anche tra una sessione e l'altra, le sedute delle commissioni e delle Camere potrebbero svolgersi in remoto (Parlamento elettronico). È ipotizzabile anche una sorta di «sessione permanente» durante una crisi con regolari riunioni online delle Camere federali o una commissione di crisi con rappresentanti delle due Camere. Quest'ultima potrebbe contribuire a ridurre le sovrapposizioni esistenti in diverse commissioni, quindi a rendere più efficiente la collaborazione tra l'Amministrazione e il Parlamento.

Campo d'intervento 4: Efficienza ed efficacia dell'interazione con il Parlamento

Al fine di esprimere il suo parere in qualunque momento o svolgere una votazione su progetti legislativi urgenti in tempi brevi in entrambe le Camere, il Parlamento dovrebbe prevedere soluzioni per trattazioni parlamentari tra le sessioni ordinarie. Alcune misure in tal senso erano già esaminate e decise. Ad esempio, in situazioni di crisi dovrebbe essere consentito partecipare alle sedute delle Camere da remoto. Inoltre è stato stabilito che le sessioni straordinarie su domanda del Consiglio federale o di un quarto dei membri di una Camera possano essere convocate immediatamente qualora un progetto di legge federale dichiarata urgente secondo l'articolo 165 Cost. o un progetto di ordinanza o di decreto federale semplice secondo l'articolo 173 capoverso 1 lettera c Cost. sia reso pendente. Parimenti è stata esaminata, ma scartata, l'eventualità di costituire nuovi organi parlamentari come una delegazione giuridica per verificare le ordinanze urgenti. Occorre proseguire speditamente con l'attuazione dei mandati di verifica e delle misure decise per migliorare i lavori parlamentari in una crisi. Per tener conto dell'ottica

[80] Media della 50ª legislatura (2015 – 2019): circa 513 per ogni sessione ordinaria, circa 104 per ogni sessione straordinaria.

[81] Le sedute di lunedì del Consiglio nazionale della seconda e della terza settimana di sessione cominciano con l'ora delle domande, durante la quale un rappresentante del Consiglio federale risponde alle domande depositate dai consiglieri nazionali entro mercoledì a mezzogiorno della settimana precedente. Se l'autore della domanda è presente in aula, il capo del dipartimento competente risponde brevemente. L'ora delle domande può protrarsi fino a 90 minuti al massimo. Il Consiglio federale risponde per scritto alle domande cui non è possibile rispondere per mancanza di tempo e alle domande o domande supplementari che richiedono un esame più approfondito.

[82] Con un'interrogazione un deputato, la maggioranza di una commissione o un gruppo parlamentare chiede al Consiglio federale informazioni in merito a importanti questioni di politica interna o estera. Quando la presenta, l'autore dell'interrogazione può chiedere che sia dichiarata urgente.

dell'Amministrazione federale è opportuno intrattenere uno scambio con rappresentanze del Parlamento.

Inoltre, in una situazione di crisi acuta il Parlamento dovrebbe ottenere attraverso i servizi responsabili dell'Amministrazione federale informazioni tempestive in merito alla gestione della crisi o alla crisi stessa senza che il loro lavoro sia ostacolato da numerosi interventi e interrogazioni parlamentari, talvolta simili, o da un numero eccessivo di convocazioni alle sedute delle commissioni.

Raccomandazione 4

Entro la fine del 2022 la Cancelleria federale deve presentare i risultati della presente valutazione in un incontro con le presidenze delle Camere e discutere i prossimi passi al fine di migliorare la collaborazione tra l'Amministrazione federale e il Parlamento in una situazione di crisi.

2.5 Cooperazione internazionale da parte dell'Amministrazione federale

La valutazione della cooperazione internazionale da parte dell'Amministrazione federale durante la situazione particolare è prevalentemente positiva. Il 75 per cento degli intervistati è del parere che la forma adottata di cooperazione con altri Paesi e organismi internazionali nel loro ambito di competenza abbia dato risultati molto positivi o piuttosto positivi (cfr. fig. 15), tuttavia l'obiettivo dell'80 per cento non è stato raggiunto in questa così come in altre domande sulla cooperazione internazionale. Due terzi degli intervistati hanno sostenuto che agli aspetti internazionali sia stata riservata un'attenzione sufficiente nel loro ambito di competenza. È stata ritenuta in prevalenza positiva la considerazione delle esperienze compiute da altri Paesi nella gestione della crisi. Nelle interviste è emerso chiaramente che numerose unità amministrative hanno seguito con attenzione gli sviluppi intervenuti all'estero e le conoscenze e le esperienze acquisite da altri Stati, ma talora è mancata una condivisione tra i dipartimenti. Alla domanda se l'Amministrazione federale si sia coordinata sufficientemente con altri Paesi e organismi internazionali, due terzi hanno risposto che ciò è pienamente o, almeno, parzialmente avvenuto. Un esempio noto della cooperazione internazionale è stata la partecipazione della Svizzera all'iniziativa COVAX (cfr. blocco tematico F, pag. 33).

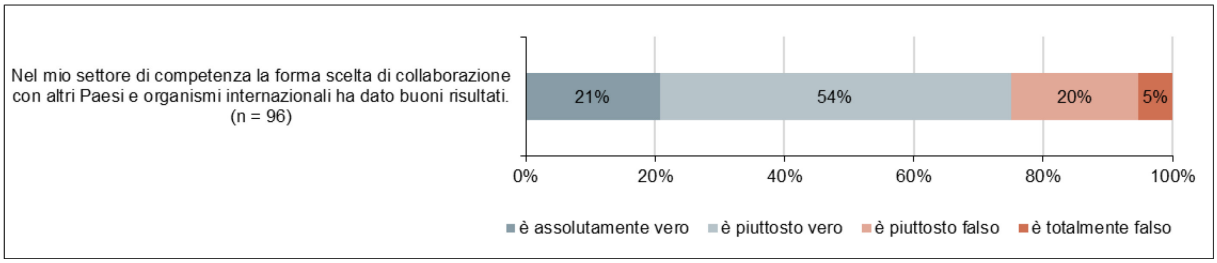

Figura 15: Distribuzione delle risposte alla domanda sull'efficacia della forma scelta di cooperazione internazionale

Alla domanda se le esigenze degli Svizzeri all'estero siano state considerate in misura sufficiente hanno potuto rispondere nel sondaggio online solo 36 persone. La metà di queste ultime riteneva che le richieste fossero state sufficientemente considerate. Alcuni intervistati erano del parere che l'Amministrazione federale avrebbe dovuto impegnarsi maggiormente per vaccinare gli Svizzeri all'estero.

Blocco tematico F: Partecipazione della Svizzera all'iniziativa globale COVAX (Covid-19 Vaccines Global Access Facility)

La Svizzera ha confermato la sua adesione all'iniziativa COVAX il 18 settembre 2020. Questa iniziativa era parte dell'accordo globale di cooperazione Access to COVID-19 Tools Accelerator (ACT-A), promosso nell'aprile 2020 tra l'altro dal direttore dell'OMS, dal presidente francese, dalla presidente della Commissione europea e dalla Bill & Melinda Gates Foundation. L'accordo di cooperazione riunisce governi, scienziati, imprese, attori della società civile, filantropi e organizzazioni sanitarie internazionali per garantire ai Paesi più poveri l'accesso ai vaccini.

La Svizzera ha presieduto insieme a Singapore il «Group of friends of the Covax Facility»[83] e ha collaborato strettamente con l'Alleanza GAVI (Global Alliance for Vaccines and Immunisation) per consentire ai Paesi più poveri l'accesso ai vaccini. Inoltre presiede il Consiglio dei donatori del partenariato per la diagnostica sotto l'egida dell'iniziativa ACT. La Svizzera contribuisce così a diverse organizzazioni internazionali che si occupano di ricerca, sviluppo e distribuzione equa di vaccini, dispositivi medico-diagnostici e terapie anti-COVID-19.

L'obiettivo del programma COVAX era che ogni Paese partecipante disponesse di una quota garantita di dosi affinché il 20 per cento della sua popolazione maggiormente minacciata potesse essere vaccinato entro la fine del 2021. Nel luglio 2020 l'OMS ha comunicato che 165 Paesi che rappresentavano il 60 per cento della popolazione mondiale avevano sottoscritto il piano COVAX per una distribuzione equa e giusta di un eventuale vaccino omologato. L'attuazione operativa si è tuttavia rivelata più complessa del previsto, poiché non tutti i vaccini acquistati in ambito COVAX sarebbero stati omologati in Svizzera e nell'UE, che intendevano invece fornire a questi Paesi solo vaccini da loro autorizzati. In realtà sarebbe stato possibile uno scambio di vaccini con altri Paesi all'interno del programma, ma con la restrizione dei vaccini autorizzati la Svizzera avrebbe ricevuto solo 250 000 dosi. A titolo di confronto, fino a metà gennaio 2021 la Confederazione aveva sottoscritto contratti per l'acquisto di circa 7,5 milioni di dosi di Moderna e circa 3 milioni di dosi di Pfizer/BioNTech.

Quando si è resa conto che, con la sua strategia di approvvigionamento e con la scelta dei vaccini avrebbe avuto un numero sufficiente di dosi a disposizione, la Svizzera ha cominciato a fornire test antigenici rapidi e vaccini ad altri Paesi tramite il DFAE / la DSC.

Gli intervistati hanno sottolineato che, ai fini di una buona cooperazione internazionale, sono risultati determinanti i contatti già instaurati prima della crisi nonché l'accesso ai meccanismi, alle piattaforme di informazioni e di scambio europei. La Svizzera è stata così associata, come membro di Schengen, alle misure dell'UE concernenti il traffico internazionale viaggiatori, ottenendo anche dall'UE l'accesso ad hoc alle agenzie europee per la protezione contro le epizoozie, in particolare l'*Early Warning and Response System* (EWRS) e l'*Health Security Committee* (HSC). Per l'UFSP questi accessi erano importanti. Il DFI ha potuto per esempio presentare al Consiglio federale ogni settimana un resoconto di una ventina di pagine sulla situazione internazionale per quanto riguarda l'evoluzione epidemiologica e le misure. Il fatto che questa collaborazione non sia scontata né regolamentata per il futuro risulta dall'esempio del cosiddetto *EU-Gateway* per l'interoperabilità delle app di tracciamento dei contatti. Per quanto sia presumibile che l'inclusione della Svizzera sarebbe stata interessante anche per l'UE soprattutto in considerazione dei frontalieri, la Svizzera è stata esclusa. A causa del valore aggiunto della collaborazione a livello tecnico e politico, è auspicabile una futura associazione della Svizzera al sistema di protezione dell'UE contro le epizoozie e al meccanismo europeo di protezione dalle catastrofi EU-CPM (*EU Civil Protection Mechanism*). In questo ambito si prevede anche che la Svizzera possa avvalersi delle infrastrutture logistiche e della competenza dell'*Emergency Response Coordination Centre* (ERCC) in caso di catastrofi e nelle operazioni umanitarie al di fuori dell'Europa. Questo consentirebbe di unire le forze, rafforzare le capacità nazionali e raggruppare le esperienze operative nell'ambito di impegni e esercizi. Inoltre, una partecipazione della Svizzera all'EUCPM permetterebbe a esperti, scienziati e militi della protezione civile di prendere parte all'*Union Civil Protection Knowledge Network*. Pure la partecipazione al programma di osservazione della Terra Copernicus in caso di catastrofi in Svizzera, ma anche di operazioni umanitarie all'estero, sarebbe proficua per ottenere un migliore quadro d'insieme della situazione.

Campo d'intervento 5: Mantenere le relazioni internazionali

La gestione di crisi dell'Amministrazione federale ha notevolmente beneficiato dei meccanismi e delle piattaforme di informazione e di scambio europei, pertanto, in considerazione dell'incerta evoluzione delle relazioni bilaterali con l'UE, è necessario assicurare che in futuro la Svizzera sia integrata nelle

[83] GAVI, donor profile of Singapore: Singapore | Gavi, the Vaccine Alliance

reti e nelle partnership internazionali rilevanti in questo ambito (attraverso il coordinamento in ambito di Schengen: *Early Warning and Response System, EU Civil Protection Mechanism* (EUCPM) e gli strumenti e centri ad esso associati, *Emergency Response Coordination Centre* (ERCC), *European Centre for Disease Prevention and Control* (ECDC), *Health Security Committee* (HSC).

Raccomandazione 5

Il DFAE, il DFI (UFSP) e il DDPS, in collaborazione con gli altri dipartimenti, devono illustrare quali meccanismi, reti e piattaforme dell'UE sono necessari per un'efficace gestione delle crisi da parte dell'Amministrazione federale. Entro il 2023 presenteranno un rapporto al Consiglio federale.

La gestione delle crisi deve tenere maggiormente conto degli aspetti internazionali. Nell'ambito dell'adeguamento dell'organizzazione di crisi della Confederazione (cfr. raccomandazione 1), si dovrà indicare come migliorare lo scambio di informazioni rilevanti per la gestione delle crisi a livello operativo e strategico all'interno dell'Amministrazione federale in merito agli sviluppi, ai risultati e alle esperienze internazionali. Inoltre, le grandi esercitazioni dell'Amministrazione federale sulla gestione delle crisi dovranno implicare aspetti internazionali (cfr. raccomandazione 6.3).

2.6 Basi e risorse personali per la gestione delle crisi

Il seguente capitolo approfondisce la valutazione delle basi della gestione di crisi nonché le tematiche relative al personale con i rispettivi campi d'intervento e le conseguenti raccomandazioni. Per basi sono qui intese quelle giuridiche e i documenti di base interni per la gestione delle crisi.

Basi giuridiche e documenti di base interni per la gestione delle crisi

La valutazione delle basi giuridiche della gestione di crisi è sostanzialmente positiva. Il 91 per cento degli intervistati ha dichiarato di conoscere le basi giuridiche rilevanti per il proprio ambito di competenza (leggi, ordinanze, direttive), tuttavia solo il 62 per cento le ha ritenute utili in una crisi prolungata (cfr. fig. 16). Per questa domanda non è stato dunque raggiunto l'obiettivo dell'80 per cento.

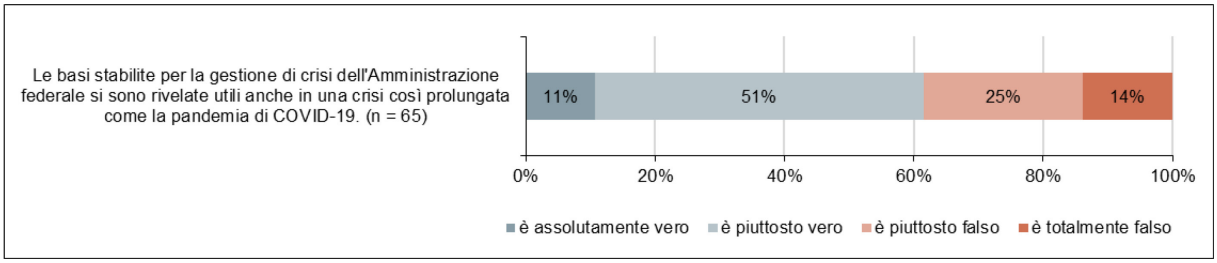

Figura 16: Distribuzione delle risposte alla domanda sull'appropriatezza delle basi per la gestione di crisi dell'Amministrazione federale in una crisi persistente

Già nella prima valutazione della gestione della crisi pandemica di COVID-19 da parte dell'Amministrazione federale era emerso che le basi giuridiche e i documenti di base per la gestione delle crisi devono essere verificati nell'ottica di una crisi complessa e di lunga durata. La raccomandazione è in fase di attuazione (cfr. n. 1.1). Sono già in corso le revisioni delle seguenti basi giuridiche e dei documenti di base riguardanti la gestione di crisi: ordinanza sullo Stato maggiore federale Protezione della popolazione[84], istruzioni sull'organizzazione della condotta in materia di politica di sicurezza del Consiglio federale[85], legge sulle epidemie (LEp), Piano svizzero per pandemia influenzale e Istruzioni concernenti la gestione delle crisi nell'Amministrazione federale[86].

[84] Fedlex: Ordinanza sullo Stato maggiore federale Protezione della popolazione (OSMFP), RS 520.17.
[85] Fedlex: Istruzioni sull'organizzazione della condotta in materia di politica di sicurezza del Consiglio federale, FF **2016** 7825.
[86] Fedlex: struzioni concernenti la gestione delle crisi nell'Amministrazione federale, FF **2019** 3837

In riferimento all'elaborazione delle basi giuridiche, nelle interviste è stata sottolineata la capacità dell'Amministrazione federale di redigere rapidamente leggi e ordinanze adeguate agli sviluppi della crisi. Si ritiene che la legge COVID-19 e le relative ordinanze abbiano dato buoni risultati. Anche la LEp si è rivelata essenziale per la gestione della crisi poiché ha conferito un quadro giuridico alle decisioni del Consiglio federale ed è servita come riferimento per l'Amministrazione federale. Inoltre ha fornito un contributo determinante al chiarimento della distribuzione di compiti, competenze e responsabilità tra Confederazione e Cantoni. Per esempio, è apparso appropriato che la Confederazione fosse responsabile dell'approvvigionamento e della distribuzione delle dosi di vaccino, mentre i Cantoni erano tenuti a organizzare le vaccinazioni. Anche il modello di escalation in tre fasi che prevede la situazione normale, particolare e straordinaria conformemente agli articoli 6 e 7 LEp ha dato buoni risultati, seppure abbia comportato responsabilità di gestione della crisi variabili in funzione della situazione e il coordinamento nella transizione da una fase all'altra avrebbe potuto essere migliorato (cfr. campo d'intervento 2). In vista di nuove crisi e altre basi giuridiche vale probabilmente la pena di verificare se debba essere elaborato o ripreso un modello simile con situazioni e regolamentazioni delle competenze predefinite tra Confederazione e Cantoni. L'esigenza del diritto di necessità potrebbe essere limitata se per gli scenari più probabili di catastrofi venissero create basi giuridiche analoghe alla LEp.

La gestione della crisi pandemica di COVID-19 ha dimostrato che la LEp fornisce molte prescrizioni utili per la gestione di crisi delle epidemie e delle pandemie, tuttavia necessita di una revisione. Alcune disposizioni dovrebbero essere definite in modo più chiaro senza togliere al Consiglio federale o ai Cantoni il necessario margine di manovra. I Cantoni hanno deplorato tra l'altro che non fossero definiti criteri per invocare la situazione straordinaria. Inoltre, l'UFG ha criticato il fatto che la disposizione secondo cui «se una situazione straordinaria lo richiede, il Consiglio federale può ordinare i provvedimenti necessari per tutto il Paese o per talune parti di esso» si è rivelata troppo poco concreta e vincolante. Per emanare provvedimenti, il Consiglio federale si è dovuto piuttosto appellare alla clausola generale dell'articolo 36 della Costituzione federale. Secondo la valutazione della CdC, nella situazione particolare dovrebbero essere stabilite più chiaramente anche le competenze della Confederazione e dei Cantoni nella comunicazione di crisi (cfr. n. 2.9). Si ritiene opportuno che sia precisato se la comunicazione di crisi competa interamente o solo parzialmente ai Cantoni e se alla Confederazione spetta un ruolo di conduzione per la comunicazione di crisi nella situazione particolare. Nelle interviste è stato inoltre menzionato che la LEp non definisce chiaramente chi debba assumersi la responsabilità finanziaria delle conseguenze dei provvedimenti adottati, pertanto dovranno esservi integrati i principi della responsabilità del finanziamento e dovranno pure esservi disciplinati gli aiuti finanziari. Si tratta in particolare di linee guida generali (obiettivi, criteri, procedure, competenze, responsabilità ecc.) per gli aiuti economici volti a mitigare le conseguenze finanziarie di una pandemia o di un'epidemia, ma anche il tracciamento dei contatti e l'attuazione della strategia di test possono essere disciplinati a livello centralizzato e secondo un approccio più unitario (cfr. blocco tematico G, pag. 36).

Blocco tematico G: Auspicio di prescrizioni più centralizzate nella strategia di test

Gli intervistati hanno dichiarato che si è proceduto sostanzialmente in tempi rapidi e che i test sono stati sottoposti a rigorose verifiche prima dell'omologazione. Secondo gli intervistati, non sono tuttavia mancate decisioni sbagliate, come quella di non assumere i costi dei test finalizzati ad ottenere un certificato per le persone asintomatiche, con la conseguenza di ostacolarli. Per i test di qualità avrebbe dovuto essere garantito l'accesso gratuito e a bassa soglia. Si è rivelata poco lungimirante anche la scelta di limitare la rimunerazione dei costi per i test rapidi al personale a diretto contatto con i residenti nelle case per anziani. Tali decisioni hanno destato in alcuni intervistati l'impressione che si desse la priorità ai costi piuttosto che al controllo della pandemia.

Non si esclude che la mancanza di un adeguato disciplinamento nella legge sulle epidemie abbia penalizzato la strategia di test. Sono ritenuti necessari adeguamenti a livello giuridico per migliorare l'attuazione e la regolamentazione del finanziamento. A livello operativo dovrebbero essere chiarite le procedure concernenti la raccomandazione delle attività di test. Alcuni intervistati avrebbero auspicato prescrizioni più centralizzate da parte dell'Amministrazione federale, per esempio in merito ai test nelle scuole, nelle aziende o nelle strutture sanitarie. A tal proposito l'UFSP dovrebbe tuttavia

limitarsi a emanare raccomandazioni e disciplinare il finanziamento mediante ordinanza, come ha d'altronde fatto. Diversi stakeholder sono stati poco ascoltati nello sviluppo della strategia di test. Si è rivelato piuttosto controproducente che nella sua comunicazione la Confederazione abbia esercitato pressioni sui Cantoni per indurli ad adottare misure, senza tuttavia impartire chiare direttive.

Oltre alla LEp, si sono dimostrate utili anche le istruzioni sulla gestione di crisi nell'Amministrazione federale, poiché si sono limitate a principi essenziali della collaborazione. Tuttavia, come nella prima valutazione della gestione della crisi pandemica a cura della CaF, è stata rimarcata la necessità di armonizzarne meglio il contenuto con l'ordinanza sullo Stato maggiore federale Protezione della popolazione (OSMFP) e altre basi legali, per esempio dell'Organo di coordinamento sanitario (OC SAN). Gli intervistati hanno giudicato utili ed efficaci anche numerosi documenti di base e basi legali (p. es. i manuali di gestione delle crisi e la legge sulle dogane), mentre hanno espresso critiche nei confronti del Piano svizzero per pandemia influenzale che, pur contenendo tutti gli aspetti rilevanti per affrontare una crisi pandemica (misure igieniche, indici di riproduzione del virus, quarantena, tracciamento dei contatti ecc.), non stabilisce le competenze in modo abbastanza chiaro e vincolante. Occorrono prescrizioni obbligatorie sull'acquisto e lo stoccaggio del materiale che avrebbero potuto impedire la penuria di mascherine igieniche. Il Piano pandemico è oggetto di revisione per conferirgli una portata più generale e un carattere più vincolante (cfr. n. 1.1) e, in questa occasione, dovrebbe essere profondamente rivisto anche il ruolo della Commissione federale per la preparazione e la risposta alle pandemie (CFP).

Inoltre, sono stati criticati diversi aspetti della procedura di consultazione. I tempi delle consultazioni erano troppo brevi (cfr. n. 2.2 e blocco tematico G, pag. 36), è mancato il tempo per preparare l'attuazione che, a causa dei processi legati alla consultazione, è potuta cominciare solo più tardi. Dal workshop della CaF con il gruppo di lavoro IDEKOF-CdC sulla collaborazione tra Confederazione e Cantoni in una situazione di crisi è emerso che era praticamente impossibile prolungare i termini. D'altro canto il processo di consultazione potrebbe essere reso più rapido da nuove soluzioni digitali senza limitare la cerchia dei destinatari o rischiare di penalizzare la qualità dei pareri raccolti. Un primo passo in questa direzione è stato compiuto dall'UFSP, dopo che i Cantoni avevano deciso di presentare i propri pareri non più in modo consolidato, bensì singolarmente. La possibilità della consultazione online, introdotta da quel momento, ha ottenuto una valutazione sostanzialmente positiva dagli esponenti dei Cantoni, ma il software utilizzato non si è dimostrato valido. Per esempio, non era possibile formulare il proprio parere in modo dettagliato né pubblicarlo immediatamente[87]. Sono state criticate anche le basi legali concernenti l'integrazione del parere dei Cantoni e di altri esponenti dell'economia e della società nella gestione di crisi dell'Amministrazione federale. La legge sulla consultazione in vigore (LCo) disciplina tra l'altro i termini e i destinatari delle procedure formali di consultazione, ma non contiene alcun articolo su come si debba procedere nelle consultazioni prima di ordinare provvedimenti in una situazione particolare. Per la gestione di crisi nella pandemia di COVID-19 questo aspetto è disciplinato nell'articolo 6 capoverso 2 LEp e nell'articolo 1 della legge COVID-19 (coinvolgimento dei Cantoni e delle parti sociali). Non esistono disposizioni minime sulla procedura né elenchi minimi di destinatari. Sarebbe utile un quadro chiaro per il coinvolgimento degli stakeholder al fine di evitare di destare false speranze in merito al diritto di essere consultati. Per non rallentare i processi decisionali con la procedura di selezione degli stakeholder può essere utile una possibilità di verifica a posteriori per gli stakeholder non coinvolti mediante una semplice procedura di ricorso, affinché possa essere chiarito in seguito e in previsione di crisi future, con tutta calma, se le autorità responsabili dell'esecuzione abbiano fatto un uso ragionevole del proprio potere d'apprezzamento.

La maggioranza degli intervistati è del parere che l'Amministrazione federale abbia scelto i partner esterni giusti (cfr. fig. 17). Gli interpellati hanno inoltre rimarcato che l'Amministrazione federale ha tratto i debiti insegnamenti dalla situazione straordinaria per quanto riguarda il coinvolgimento di altri attori e nella situazione particolare ha preso tempestivamente contatto con gli stakeholder interessati.

[87] CaF: verbale del workshop del 19 novembre 2021 sulla collaborazione tra Confederazione e Cantoni durante una situazione di crisi.

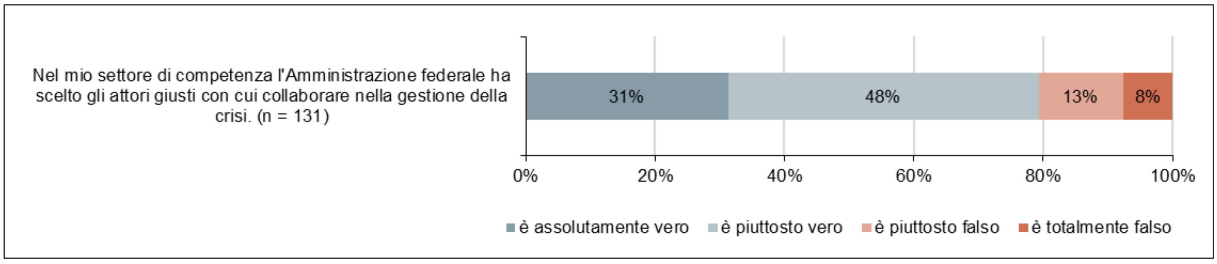

Figura 17: Distribuzione delle risposte alla domanda relativa alla collaborazione con gli attori giusti

I rappresentanti delle parti sociali hanno tuttavia deplorato di non essere stati sempre interpellati poiché le consultazioni si sono svolte in parte ai sensi della legge sulle epidemie e in parte ai sensi della legge COVID-19. Alcuni stakeholder coinvolti nell'attuazione si sono sentiti troppo poco considerati nella fase preparatoria delle decisioni della Confederazione. Ciò riguarda in particolare gli esponenti del settore delle cure (p. es. medici di famiglia, Spitex, case di riposo, case di cura e istituti di custodia), le città e i Comuni. D'altro canto, lo scambio e la consultazione con le associazioni economiche hanno funzionato meglio, sebbene non sia sempre stata colta l'opportunità di sfruttare le competenze degli stakeholder per elaborare rapidamente soluzioni pratiche e orientate alle esigenze e per delegare compiti alle associazioni o organizzazioni della società civile. Nell'insieme, l'impressione è che si siano trovate soluzioni adeguate più per le sfide economiche che per le problematiche sociali e della collettività. È stata inoltre criticata la mancanza di un riscontro sulla presa in considerazione, in una qualche forma, delle esigenze espresse nel quadro della preparazione delle decisioni. D'altro canto, i rappresentanti dell'Amministrazione federale si sono detti talora delusi dai gruppi di interesse che si sarebbero in parte limitati a difendere i propri interessi, senza avanzare proposte concrete di miglioramento per fare fronte alla crisi pandemica. In linea di massima il coinvolgimento dei gruppi di interesse nella fase preparatoria delle decisioni è tuttavia migliorato con il tempo.

Per quanto riguarda le grandi esercitazioni della Confederazione[88] è stata criticata la mancanza di una verifica se gli elementi acquisiti dalle esercitazioni abbiano indotto cambiamenti. Non è chiaro se le raccomandazioni formulate nei rapporti di valutazione delle esercitazioni siano state effettivamente attuate. Al workshop tematico i rappresentanti dei Cantoni hanno sostenuto che le esercitazioni svolte prima della pandemia di COVID-19 siano state poco utili, poiché le configurazioni definite nelle esercitazioni non erano più riconoscibili nella pandemia di COVID-19, di conseguenza la possibilità per i Cantoni di interfacciarsi con la gestione di crisi della Confederazione non era garantita. È stato inoltre criticato l'eccessivo grado di dettaglio delle raccomandazioni formulate nei rapporti di valutazione, mentre dalle esercitazioni o dagli eventi verificatisi dovrebbero essere tratti solo da due a sei insegnamenti fondamentali, che siano condivisi e attuati da tutti i dipartimenti.

Hanno riscosso critiche anche la gestione delle conoscenze e la memoria istituzionale dell'Amministrazione federale. Gli elementi acquisiti da crisi sanitarie precedenti o da esercitazioni su tematiche sanitarie hanno trovato poco spazio nella gestione della crisi pandemica di COVID-19. Gli insegnamenti concernenti l'impiego dell'esercito e del servizio civile in una pandemia tratti dall'Esercitazione della Rete integrata Svizzera per la sicurezza 2014 (ERSS 14) non sono stati adeguatamente considerati nella gestione della crisi pandemica di COVID-19. Nell'attuale pandemia la Farmacia dell'esercito ha sostenuto un dispendio considerevole per offrire un'infrastruttura ampiamente protetta e un'organizzazione logistica flessibile per la distribuzione delle dosi di vaccino. In una futura crisi, le strutture, le conoscenze e le capacità in proposito dovrebbero essere riutilizzate. È necessario definire che cosa la Farmacia dell'esercito possa fare per l'Amministrazione federale, il sistema sanitario ed eventualmente anche per l'intera popolazione, in particolare il genere e la quantità di prodotti che deve predisporre, immagazzinare ed eventualmente distribuire.

[88] Vi si annoverano tra l'altro gli esercizi di condotta strategica (ECS) e le esercitazioni della Rete integrata Svizzera per la sicurezza (ERSS).

Campo d'intervento 6: Migliorare le basi della gestione di crisi

I risultati del presente rapporto devono confluire nei progetti di revisione in corso dei documenti di base del DFI, del DDPS e della CaF sulla gestione delle crisi: legge sulle epidemie, Piano svizzero per pandemia influenzale (in futuro un piano pandemico generale), ordinanza sullo Stato maggiore federale Protezione della popolazione, istruzioni sull'organizzazione della condotta in materia di politica di sicurezza del Consiglio federale e istruzioni sulla gestione di crisi nell'Amministrazione federale. Inoltre, la gestione delle conoscenze all'interno dell'Amministrazione federale e la sua memoria istituzionale devono essere rafforzate. È quindi importante trarre insegnamenti di carattere generale alla conclusione delle revisioni in atto, stabilirli e condividerli affinché possano essere considerati nell'elaborazione o nella revisione delle basi (legali) su altri generi di crisi. I compiti e le competenze della Farmacia dell'esercito devono essere illustrati e chiariti nell'ambito della risposta al postulato Rieder (21.3448) «Futuro della Farmacia dell'esercito» considerando le esperienze compiute nella pandemia di COVID-19[89]. Per questo motivo si rinuncia a formulare una raccomandazione concernente il chiarimento del ruolo della Farmacia dell'esercito.

Raccomandazione 6.1

I dipartimenti e la CaF devono considerare i risultati del presente rapporto nei loro progetti di revisione in corso conformemente a quanto descritto nel campo d'intervento 6. Alla conclusione dei rispettivi progetti dovranno essere presentati al Consiglio federale gli insegnamenti che possono essere rilevanti per la gestione delle crisi al fine di coltivare le conoscenze in proposito all'interno dell'Amministrazione federale.

Per svolgere e valutare in tempi brevi una consultazione in una situazione di crisi, devono essere messi a disposizione nuovi strumenti digitali che rispondano alle esigenze degli utenti. Nell'ambito di un progetto chiamato «Consultations» condotto dalla SG-DFI in collaborazione con altri dipartimenti e la CaF, sono in fase di elaborazione le basi di un approccio di procedura di consultazione elettronica per svolgere e valutare le consultazioni in tempi brevi e in modo organico. È necessario portare avanti ed eventualmente sostenere l'attuazione di questo progetto, affinché nel prossimo futuro sia possibile svolgere procedure di consultazione ordinarie e consultazioni urgenti nel modo più rapido e unitario possibile.

Il Parlamento sta lavorando per integrare nella LCo una disposizione riguardante le procedure di consultazione che dovranno svolgersi sui progetti di leggi federali urgenti o in caso di ordinanze di necessità basandosi sulla Costituzione federale in sostituzione delle procedure ordinarie di consultazione. Secondo il nuovo articolo 10 della legge sulla consultazione, i governi cantonali e gli «ambienti interessati in misura considerevole» devono dunque essere sentiti anche se si rinuncia a una procedura di consultazione formale[90]. La definizione degli ambienti interessati è di competenza dei dipartimenti. Gli uffici o i dipartimenti sono tenuti a definire ancor prima di una crisi quali sono le autorità, i portavoce di interessi e gli altri attori determinanti nel loro settore specialistico in una situazione di crisi. Nel quadro della revisione della LEp, per esempio, è necessario verificare se ai servizi da consultare enunciati nella LEp debbano essere aggiunte le parti sociali o le associazioni mantello nazionali. In tal modo si facilita l'avvio dei processi di consultazione e si garantisce che le esigenze e le esperienze sul piano esecutivo e di tutti i principali partner interessati confluiscano nei progetti elaborati.

Raccomandazione 6.2

Nell'ambito delle sue possibilità in termini finanziari e di personale, il DFI deve garantire che lo strumento digitale elaborato con il progetto della consultazione elettronica («Consultations») possa

[89] Curia Vista: Postulato 21.3448 «Futuro della Farmacia dell'esercito».
[90] Cfr. Curia Vista: Iniziativa parlamentare 20.437 «Migliorare la capacità d'intervento del Parlamento in situazioni di crisi» e iniziativa parlamentare 20.438 «Uso delle competenze in materia di diritto di necessità e controllo del diritto di necessità del Consiglio federale in situazioni di crisi», dibattito del 14 marzo 2022 nel Consiglio nazionale.

essere utilizzato anche per le consultazioni urgenti (per esempio con la possibilità di adeguare rapidamente i termini e i destinatari). Entro il 2023 dovrà sottoporre al Consiglio federale eventuali misure che agevolino e accelerino l'attuazione del progetto.

Deve essere rafforzata la rilevanza delle esercitazioni per un evento che si verifica realmente. In occasione delle prossime esercitazioni conformemente alla pianificazione generale 2021–2029 occorre verificare se sono stati tratti insegnamenti dalle ultime esercitazioni e dalle crisi sopraggiunte e se sono stati attuati i provvedimenti necessari. Per consolidare le relazioni e il flusso di informazioni internazionali in vista delle crisi, le esercitazioni devono dare maggior spazio alle componenti internazionali della gestione delle crisi (target di pubblico, scenario, cooperazioni ecc.).

Raccomandazione 6.3

Nell'attuazione delle pianificazioni generali di grandi esercitazioni, la CaF e il DDPS devono prevedere la verifica delle conoscenze già acquisite da situazioni di crisi ed esercizi nonché aspetti internazionali. Nei piani di esercitazione integrata del 2025 e per il periodo di pianificazione 2026-2029, devono illustrare al Consiglio federale come gli aspetti internazionali selezionati e i principali risultati delle valutazioni della gestione di crisi dell'Amministrazione federale nella pandemia di COVID-19 e dell'ERSS 14, dell'ECS 17, dell'ERSS 19 siano considerati nello scopo e negli obiettivi dell'esercitazione.

2.7 Aspetti concernenti il personale

Secondo gli intervistati, durante la pandemia di COVID-19 il personale dell'Amministrazione federale è stato esposto a carichi di lavoro in misura diversa. Se per le unità amministrative responsabili della gestione delle crisi, per esempio presso la SG-DFI o l'UFSP, il carico è cresciuto in misura significativa, a causa della situazione epidemiologica e delle misure di protezione in vigore altri hanno avuto molto meno lavoro rispetto a prima della pandemia (p. es. nel campo della gestione degli eventi o, in parte, in quello dell'asilo). Gli intervistati hanno ripetutamente lodato l'impegno dei collaboratori degli uffici molto sollecitati. Purtroppo gli uffici sotto pressione non sono riusciti a ottenere rapidamente personale di supporto o a riorganizzare l'Amministrazione federale nel breve termine. Alla domanda se la forma organizzativa assunta dall'Amministrazione federale nella gestione della crisi abbia tenuto sufficientemente conto della resistenza del personale, nel sondaggio online la maggioranza ha infatti risposto di no (vedi figura 18).

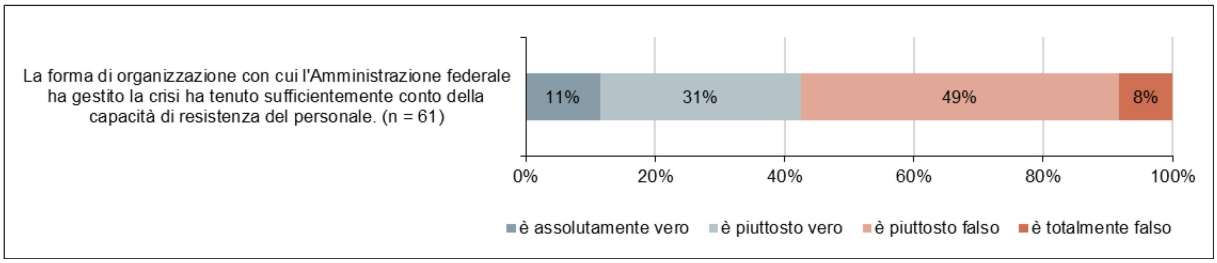

Figura 18: Ripartizione delle risposte alla domanda relativa alla considerazione della resistenza del personale nella forma organizzativa dell'Amministrazione federale durante la crisi

Diversi intervistati hanno avvertito la mancanza di risorse che sostenessero di volta in volta a livello di personale l'ufficio specializzato responsabile e le unità amministrative particolarmente sotto pressione. Le unità amministrative particolarmente sollecitate dovrebbero poter ricorre a personale specializzato supplementare, per esempio per l'assunzione di personale, l'acquisto di beni e servizi, le questioni concernenti l'informatica e la digitalizzazione, le questioni legali, la comunicazione ecc.

Chi nel sondaggio online, potendolo fare, si è espresso su come sono state considerate le esigenze del personale federale all'estero, ha dato un giudizio piuttosto critico. Su 19 persone che hanno espresso

una valutazione, solo poco più della metà (10 persone) ha ritenuto che si fosse tenuto sufficientemente conto delle loro esigenze. In particolare, il personale federale all'estero sarebbe stato inizialmente trascurato nella campagna di vaccinazione perché l'organizzazione e l'attuazione di quest'ultima spettava in primo luogo ai Cantoni. All'interno dell'Amministrazione federale non c'era evidentemente un accordo sulle responsabilità e le competenze in materia di tutela della salute del personale federale all'estero. Il DFAE rileva nel proprio rapporto che la resistenza della rete esterna andrebbe rafforzata; a tale scopo sono stati pianificati trasferimenti di risorse di personale senza incidenza sui costi.

Per quanto concerne l'impiego di militari, civilisti e membri della protezione civile, il CDF scrive nel proprio rapporto dell'8 marzo 2022 che nei Cantoni vi sono state interpretazioni diverse quanto al momento in cui si poteva presentare una richiesta. Di conseguenza l'impiego dell'esercito e del servizio civile non è stato deciso in modo coordinato. Per migliorare l'azione congiunta tra il DDPS e il DEFR, in occasione di futuri eventi andrebbero definiti i principi della collaborazione tra i due dipartimenti. Bisognerebbe inoltre definire più concretamente il contributo del servizio civile in caso di catastrofi e situazioni di emergenza; il ruolo del servizio civile in una situazione di emergenza sembra infatti non essere abbastanza chiaro. Secondo il CDF, inoltre, la protezione civile dovrebbe essere impiegata solo su base sussidiaria.

Campo d'intervento 7: Garantire la resistenza del personale dell'Amministrazione federale

Bisogna rafforzare la resistenza dell'Amministrazione federale attraverso un sostegno rapido e mirato a livello di personale. Devono essere chiariti i processi attraverso i quali si riceve, se necessario, ulteriore personale da altre unità amministrative. L'UFPER ha già elaborato un modello di accordo per lo scambio di personale, sulla base di un mandato scaturito dalla valutazione della prima fase della pandemia di COVID-19, e ha inserito una relativa nuova clausola nei contratti di lavoro dei collaboratori dell'Amministrazione federale. L'UFPER mira anche a registrare le competenze individuali dei collaboratori nel sistema d'informazione per la gestione dei dati del personale (SIGDP), in modo da essere in grado, in caso di crisi, di trovare e collocare rapidamente le persone provviste delle necessarie competenze. Il progetto è portato avanti nel quadro di SUPERB (cluster Personale). Si devono sfruttare meglio le conoscenze e le competenze presenti nell'Amministrazione federale in materia di gestione delle crisi. Ne consegue che le competenze di gestione in tali situazioni dovrebbero confluire nel modello di competenze della Confederazione e, se possibile, anche nel progetto SIGDP. Dovendo tenere conto anche di considerazioni tecniche relative alla sicurezza, resta da chiarire se il SIGDP sia il sistema adatto.

Raccomandazione 7.1

Il DFF (UFPER) definisce con il DDPS, il DFAE (KMZ), il DFGP (fedpol) e la CaF entro la fine del 2022, consultando tutti i dipartimenti le competenze in materia di gestione delle crisi, e amplia di conseguenza il modello delle competenze della Confederazione. Inoltre, entro la metà del 2023, stabilisce assieme alla Conferenza delle risorse umane della Confederazione un processo che consente di reperire rapidamente all'interno dell'Amministrazione federale risorse umane per altre mansioni su base temporanea o di impiegarle in altre unità amministrative. Allo scopo è esaminato anche un futuro utilizzo del SIGDP.

Inoltre, vi è necessità di chiarire le competenze e i processi nella tutela della salute del personale federale all'estero. Sotto il profilo del diritto del personale, tale compito spetta ai dipartimenti o alle unità amministrative. Vi sarebbe stata in particolare mancanza di chiarezza sulle prestazioni da assicurare all'estero. Il DFAE dovrebbe a tal proposito chiarire le competenze con le unità amministrative interessate che dispongono di personale all'estero. Va inoltre chiarita la questione del coordinamento in caso di impiego congiunto di militari, membri della protezione civile e civilisti. Tale questione è già stata affrontata sulla base del relativo rapporto del CDF e si rinuncia quindi a formulare una raccomandazione in merito.

Raccomandazione 7.2

Il DFAE chiarisce con il DFF (UFPER), il DDPS e il DFI (UFSP) come e da chi verrà garantita in futuro la tutela della salute del personale federale all'estero. Informa il Consiglio federale entro la metà del 2023 sui risultati degli accertamenti.

2.8 Gestione nazionale dei dati

Le differenti soluzioni informatiche e le basi di dati diverse nei Cantoni hanno rappresentato una sfida per la gestione della crisi da parte dell'Amministrazione federale. Soprattutto nel tracciamento dei contatti e nei sistemi di accesso alla vaccinazione, le differenti soluzioni IT hanno ostacolato l'elaborazione della presentazione della situazione e la gestione efficiente della situazione. Nella pandemia di COVID-19 le soluzioni IT sottostavano alla responsabilità dei Cantoni. La Confederazione ha tuttavia sviluppato rapidamente sistemi per mettere a disposizione dei Cantoni una possibile soluzione. La collaborazione tra la Confederazione e i Cantoni in ambito tecnologico è stata problematica a causa della totale disgiunzione tra il livello politico e quello operativo nei Cantoni. I tre attori rappresentati dalla politica, dai medici cantonali e dagli specialisti IT hanno avuto una visione diversa del quadro complessivo e questo ha reso difficile il coordinamento. Ne è un esempio la piattaforma per la vaccinazione Onedoc, offerta dalla Confederazione e utilizzata da 19 Cantoni. Due Cantoni hanno invece implementato VacMe, mentre due Cantoni hanno preferito una soluzione propria. Alcuni medici cantonali non hanno ravvisato la necessità di una soluzione unitaria, mentre la Confederazione si attendeva dall'uniformazione una soluzione più efficiente.

Oltre alle soluzioni informatiche, mancavano di omogeneità anche le indicazioni sui dati in relazione alle informazioni importanti per tracciare il quadro nazionale e per monitorare l'andamento della pandemia. Non esistevano prescrizioni vincolanti per la raccolta dei dati. Ai fini di una futura risposta alle pandemie si dovrebbero rilevare in modo unitario le informazioni importanti, come quelle concernenti la suddivisione dei casi secondo gruppi di rischio e d'età, i casi sospetti o il numero delle vaccinazioni. Molti attori non hanno usato con sufficiente coerenza la piattaforma digitale centralizzata per la Presentazione elettronica della situazione (PES). Di conseguenza alcuni Cantoni hanno anche richiesto che in futuro la trasmissione dei dati ai fini del monitoraggio avvenga in modo uniforme e, se possibile, attraverso un unico canale. Hanno persino proposto l'obbligo per i Cantoni di utilizzare la PES.

Anche il settore Trasformazione digitale e governance delle TIC (TDT) della CaF afferma nel proprio rapporto sulle conseguenze della pandemia di COVID-19 per la digitalizzazione dell'Amministrazione federale che la digitalizzazione dell'amministrazione deve avvenire in stretta collaborazione con i Cantoni. La pandemia di COVID-19 ha certamente svolto in questo settore un ruolo catalizzatore: SwissCovidApp, Dashboard dell'UFSP, certificato di vaccinazione, Vaccination-IT, certificato COVID e TravelCheck sono solo alcune delle applicazioni sviluppate. Tuttavia, l'attuazione dell'amministrazione digitale deve essere ulteriormente accelerata. Va semplificata la collaborazione tra le UA, ma anche con i partner esterni, per esempio predisponendo interfacce tecniche, attraverso sistemi di gestione dei dati interoperabili, con standard uniformi nei progetti congiunti o anche attraverso sinergie nell'utilizzo dei sistemi IT. L'amministrazione digitale deve rappresentare un tema prioritario del Dialogo federalista anche dopo la pandemia di COVID-19. In questo caso ci si dovrà concentrare sulla disponibilità di interfacce tecniche standardizzate e sul miglioramento dell'interoperabilità tecnica e semantica. Una rapida attuazione della nuova organizzazione «Amministrazione digitale Svizzera (ADS)»[91] faciliterà tale compito.

[91] CaF: Enquête sur les conséquences de la pandémie de Covid-19 sur la numérisation de l'administration fédérale (documento interno), pag. 16 seg.

Campo d'intervento 8: Migliorare lo scambio di dati nazionale

Quando i relativi strumenti servono per la gestione nazionale delle crisi o per la presentazione della situazione a livello nazionale, per lo scambio digitale di informazioni a livello nazionale la Confederazione dovrebbe poter definire prescrizioni standardizzate per tutta la Svizzera o per tutte le amministrazioni cantonali. I dati da fornire dovrebbero essere uniformi e riutilizzabili. L'Amministrazione digitale Svizzera (ADS) e il settore Trasformazione digitale e governance delle TIC (TDT) della CaF stanno già lavorando alla standardizzazione dei dati delle unità amministrative cantonali e nazionali. Nell'ambito della sanità, il DFI ha presentato al Consiglio federale un rapporto inerente al miglioramento della gestione dei dati nel settore sanitario, in adempimento di un mandato scaturito dalla prima valutazione della gestione della crisi da parte della CaF. Il Consiglio federale ha poi varato all'inizio del 2022 cinque misure concrete. Il DDPS (SSC) è stato tra l'altro incaricato, assieme al DFI (UFSP, UST) e alla CaF (TDT) e con il coinvolgimento dei Cantoni, di promuovere l'utilizzo multiplo dei dati nelle comunicazioni alle autorità secondo il principio *once only*[92]. Con interazioni strutturate e standardizzate si mira a ridurre il carico per tutti i soggetti coinvolti e a favorire l'automatizzazione delle forniture di dati. Il mandato è in corso di attuazione. Il DFI (UFSP, UST) è stato inoltre incaricato di concepire assieme alla CDS un gruppo di esperti per la gestione globale dei dati nel settore sanitario. L'obiettivo è definire insieme, all'interno di tale gruppo di esperti, standard unitari per la gestione dei dati nel settore sanitario. In questo contesto la Confederazione e i Cantoni devono adoperarsi, nel quadro delle loro competenze, affinché negli atti da loro adottati gli standard tecnici e semantici stabiliti nel settore sanitario siano dichiarati vincolanti, laddove possibile. Anche lo scambio digitale di informazioni sulle malattie trasmissibili dovrebbe essere reso obbligatorio attraverso delle basi giuridiche, fissando a tal fine i requisiti tecnici. Per quanto riguarda il sistema nazionale di analisi integrata della situazione o lo scambio di informazioni il rapporto rileva rispettivamente nel campo d'intervento e nella raccomandazione 1 possibili conseguenze.

Raccomandazione 8

Nel quadro della revisione della LEp, il DFI (UFSP) crea le basi giuridiche affinché per lo scambio digitale di informazioni sulle malattie trasmissibili siano obbligatoriamente utilizzati standard unitari e riconosciuti a livello internazionale e si fissino i relativi requisiti tecnici.

2.9 Comunicazione di crisi e campagne di informazione

La maggioranza degli interpellati ha valutato positivamente la comunicazione durante la crisi. Il 72 per cento degli intervistati ha ritenuto che la comunicazione dell'Amministrazione federale sia stata funzionale alla comprensione delle decisioni del Consiglio federale. Quasi altrettanti intervistati (il 70 %) hanno ritenuto che la comunicazione con i media e la popolazione abbia funzionato bene. Secondo l'85 per cento, le misure del Consiglio federale sono state comunicate in modo chiaro (vedi figura 19). Nelle domande sulla comunicazione il valore di riferimento è stato quindi mancato per due volte per poco e raggiunto una volta.

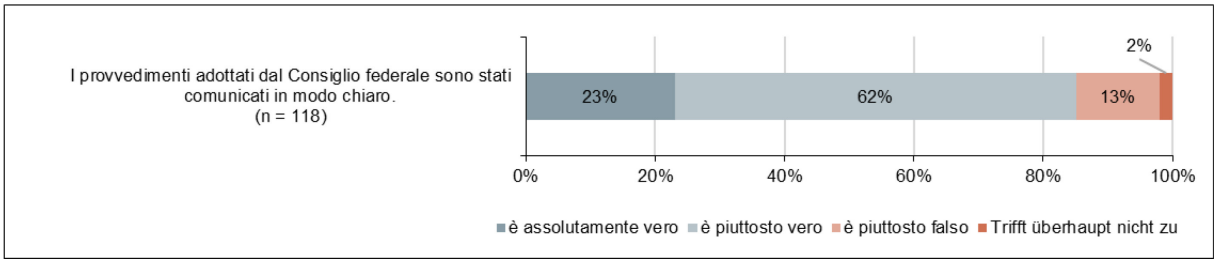

Figura 19: Ripartizione delle risposte alla domanda relativa alla chiarezza della comunicazione delle misure da parte del Consiglio federale

[92] EXE 2021.3099

Secondo gli intervistati, la Strategia di comunicazione in caso di crisi ha funzionato e i formati delle conferenze stampa del Consiglio federale e degli incontri con gli specialisti si sono dimostrati validi. Negli ultimi anni la comunicazione in caso di crisi è evoluta e sono stati tratti insegnamenti dalle crisi precedenti. Gli interpellati hanno ritenuto giusto e importante che la Confederazione abbia assunto il controllo della comunicazione alla popolazione. La maggioranza ha quindi criticato la reticenza del Consiglio federale sul piano della comunicazione durante l'estate del 2020[93]. Sono poi emersi problemi quando i Cantoni o la *Science Task Force* e il Consiglio federale hanno assunto posizioni diverse. Ha contribuito a creare confusione il fatto che sia la *Science Task Force* che il Consiglio federale fornivano informazioni dal Centro media della Confederazione. In parte non si spiegava poi con sufficiente chiarezza come mai il Consiglio federale avesse deciso una certa misura o avesse cambiato strategie.

Alcuni intervistati hanno mosso critiche alla comunicazione del Consiglio federale. Talvolta le informazioni erano vaghe e i messaggi piuttosto complessi. Questo ha confuso una parte della popolazione e ha lasciato domande senza risposta. Inoltre vari social media sono stati sfruttati troppo poco: la comunicazione del Consiglio federale si è infatti limitata, in questo ambito, a Twitter. Alcuni intervistati hanno ritenuto necessario che l'Amministrazione federale sia presente sui social più moderni e attui una strategia atta, per quanto possibile, a prevenire o arginare la diffusione di notizie false attraverso questi canali. Si è inoltre indicata l'insufficienza di informazioni per chi non padroneggia nessuna lingua nazionale. Questa impressione è sorta nonostante l'UFSP abbia diffuso, anche tramite i comuni media sociali, materiale informativo in tutte e quattro le lingue nazionali, in inglese e fino ad altre venti lingue. Secondo l'Ufficio federale di statistica (UST), nel periodo dal 2017 al 2019 quasi il 9 per cento della popolazione con un trascorso migratorio, ovvero il 3,5 percento della popolazione totale, non parlava una lingua nazionale[94].

Parte degli intervistati ha valutato criticamente anche la qualità delle campagne di informazione dell'UFSP. Le campagne avrebbero potuto essere più coinvolgenti dal punto di vista emotivo e avrebbero dovuto utilizzare di più gli strumenti di comunicazione utilizzati spesso dai giovani. In altri Paesi si sono condotte campagne più riuscite. In particolare, la campagna di vaccinazione avrebbe potuto essere sostenuta da una comunicazione più incisiva e tempestiva. La Svizzera ha perso l'occasione di sensibilizzare gli scettici sui vantaggi dei vaccini e di coinvolgere gruppi della popolazione con un trascorso migratorio nella campagna vaccinale e nella relativa comunicazione. La campagna vaccinale è stata complicata dal fatto che il Consiglio federale non era unito sulla questione della vaccinazione. Benché la campagna vaccinale sia di principio di competenza dei Cantoni, la Confederazione ha organizzato una settimana nazionale di vaccinazione, che è stata però organizzata con sei mesi di ritardo. Per informare meglio chi non padroneggia alcuna lingua nazionale, avrebbero potuto essere maggiormente coinvolte anche le città che hanno buoni contatti con i gruppi difficili da raggiungere.

Campo d'intervento 9: Adeguare la comunicazione e le campagne di informazione

In una crisi, la comunicazione del Consiglio federale o dell'Amministrazione federale dovrebbe avvalersi fin da subito dei social media più utilizzati in quel momento e avvenire in tutte le lingue parlate frequentemente in Svizzera. Si tratta infatti di raggiungere, in particolare in tempi di crisi, quante più persone possibile per informarle, tenendo conto di situazioni sociali e culturali diverse. A tale scopo si dovrebbero coinvolgere tutti i canali di comunicazione disponibili. Si può migliorare, in particolare sul versante dei social media e dell'utilizzo delle applicazioni offerte dall'Amministrazione federale, ma anche per quanto riguarda l'informazione rivolta ai gruppi di popolazione appartenenti a culture diverse. Bisognerebbe inoltre verificare la possibile utilità di un sito web centralizzato che riporti tutte le informazioni importanti.

Le campagne di informazione dell'UFSP sono già state esaminate sotto vari aspetti. Affinché le campagne di vaccinazione abbiano maggiore successo, nelle future crisi sanitarie si deve valutare come attuare

[93] Cfr. SOTOMO: Studienbericht vom 29.10.2021, rapporto del 29.10.2021 relativo al nono sondaggio sul coronavirus della SSR, pagina 29: la comunicazione del Consiglio federale è valutata positivamente solo dal 36 %, mentre nella prima ondata la percentuale era del 64–68 %.

[94] Ufficio federale di statistica: https://www.bfs.admin.ch/bfs/it/home.html – Trovare statistiche – Popolazione– Migrazione e integrazione – Indicatori dell'integrazione – Lingua – Persone che utilizzano regolarmente 3, 2, 1 o nessuna lingua nazionale.

in modo mirato la promozione della vaccinazione, adeguandola al gruppo cui è destinata. Questo potrebbe anche mostrare quali sono le misure più efficaci nel promuovere la vaccinazione e nell'aumentare la disponibilità a vaccinarsi.

Raccomandazione 9.1

Assieme ai dipartimenti, la CaF sviluppa possibilità affinché, attraverso la comunicazione del Consiglio federale e delle campagne di informazione, durante le crisi siano raggiunte fasce di popolazione più ampie, mediante più canali (p. es. social media, applicazioni, sito web centralizzato) e in più lingue, tenendo conto delle differenze sociali e culturali del pubblico. Informa il Consiglio federale entro la fine del 2023 sui provvedimenti adottati.

Raccomandazione 9.2

Il DFI (UFSP) valuta la campagna di vaccinazione della Confederazione in relazione alla promozione della vaccinazione e all'aumento della disponibilità a vaccinarsi e informa il Consiglio federale entro la fine del 2023 sulle conoscenze acquisite e le raccomandazioni per le future crisi sanitarie.

3. Conclusioni e prospettive

Questo rapporto di valutazione presenta i punti di forza e di debolezza della gestione di crisi da parte dell'Amministrazione federale nel periodo da agosto 2020 a ottobre 2021, una fase caratterizzata da una situazione epidemiologica in continua evoluzione e dalla comparsa di nuove mutazioni del virus, che hanno causato incertezza, un numero elevato di casi, ospedalizzazioni e vittime. Nella valutazione ci si concentra su come migliorare ulteriormente la gestione delle crisi da parte dell'Amministrazione federale e rafforzare e ottimizzare la collaborazione nazionale e internazionale in tale ambito. Si esamina quindi se le strategie e le misure siano state adottate in tempo e in che misura l'Amministrazione federale le abbia attuate in modo mirato.

La valutazione mostra che la capacità dell'Amministrazione federale di emanare rapidamente nuove leggi e ordinanze di alta qualità sia stata in particolare percepita come un punto di forza. Va rilevata anche la capacità di apprendimento dell'Amministrazione federale (p. es. nella comunicazione in caso di crisi o nella collaborazione con il mondo scientifico), la strategia per l'approvvigionamento dei vaccini, l'elaborazione del certificato COVID-19 e l'impegno indefesso del personale delle unità amministrative responsabili. Necessità d'intervento sono state in particolare riscontrate a livello di organizzazione della gestione di crisi da parte dell'Amministrazione federale e di coordinamento nel sistema federalista svizzero. È inoltre stata considerata come migliorabile la capacità di prevedere le crisi e i possibili sviluppi della situazione a livello strategico. La gestione della crisi da parte dell'Amministrazione federale è stata in parte troppo poco lungimirante. Benché sia stata ravvisata una strategia generale del Consiglio federale nell'affrontare la crisi, essa non ha portato all'auspicata sicurezza a livello di aspettative o di pianificazione per le settimane e i mesi successivi.

Per anticipare gli sviluppi e pianificare le possibili misure, la collaborazione e lo scambio di informazioni a livello interno vanno migliorati, la gestione nazionale e internazionale dei dati va uniformata e la scienza va maggiormente coinvolta in futuro in una forma più istituzionalizzata nella gestione delle crisi. Bisogna inoltre garantire che anche in possibili future situazioni di crisi l'Amministrazione federale abbia accesso alle informazioni delle reti e delle piattaforme europee, necessarie per gestire le crisi in modo efficace ed efficiente. La futura organizzazione della gestione delle crisi da parte dell'Amministrazione federale, oltre a garantire capacità di previsione sul piano strategico e un buon coordinamento su quello operativo, deve assicurare anche che si possano integrare nella gestione delle crisi le conoscenze della scienza e le istanze dei Cantoni e delle cerchie particolarmente interessate.

La valutazione ha anche mostrato che l'Amministrazione federale e i suoi partner devono prepararsi meglio in vista di future situazioni di crisi. Le basi legali e i documenti di base interni per la gestione delle crisi si sono dimostrati utili nella situazione specifica ma vanno revisionati. In parte sono già stati analizzati e adeguati, in parte sono ancora in fase di revisione. I risultati di questa valutazione confluiranno nei lavori in corso dell'Amministrazione federale e saranno messi a disposizione dei Cantoni e del Parlamento per i loro progetti finalizzati a rendere le loro strutture e i loro processi più resistenti alle crisi. Attraverso interventi di assistenza e processi predefiniti, va inoltre garantita la capacità di resistenza del personale durante una crisi. Si tratta di trovare i mezzi e i modi per sostenere rapidamente le unità amministrative in caso di crisi, a livello di personale e di competenze.

Complessivamente la valutazione indica che tutto sommato la gestione della crisi da parte dell'Amministrazione federale sia da considerare buona e che già nel corso della crisi abbia potuto essere migliorata. Ciononostante, il presente rapporto evidenzia che la gestione della crisi da parte dell'Amministrazione federale e la collaborazione internazionale in questo ambito possono essere ulteriormente migliorate mediante l'attuazione di 13 raccomandazioni. La valutazione rivela che alcune misure e strategie adottate dal Consiglio federale non sempre sono state tempestive, e che nella seconda fase della pandemia questo ha talvolta avuto conseguenze negative sia per la situazione epidemiologica che per l'efficienza e l'efficacia della gestione della crisi da parte dell'Amministrazione federale. Grazie alla rapida elaborazione di basi giuridiche di alta qualità, l'Amministrazione federale è invece riuscita ad attuare in modo mirato le strategie e le misure.

L’attuazione dei mandati ancora in sospeso scaturiti dalla prima valutazione della gestione della crisi pandemica e dei nuovi mandati derivanti dalla presente valutazione richiederà del tempo. Tuttavia, i termini entro i quali questi mandati devono essere attuati sono stati fissati in modo da migliorare la gestione delle crisi dell’Amministrazione federale, in alcuni punti essenziali, presumibilmente già nell’arco di uno o due anni. Il controlling ordinario del Consiglio federale permetterà di verificare il rispetto dei termini. L’esercitazione integrale del 2025 consentirà inoltre di verificare l’implementazione di alcune misure e di individuare le carenze ancora presenti. Tuttavia, solo le crisi future mostreranno se la gestione delle crisi da parte dell’Amministrazione federale è migliorata.

Allegati

Allegato 1: Panoramica delle raccomandazioni al Consiglio federale

Raccomandazione 1

La CaF e il DDPS devono elaborare, insieme con gli altri dipartimenti, possibili varianti per l'organizzazione della gestione di crisi dell'Amministrazione federale a livello strategico e operativo e sottoporre al Consiglio federale un documento interlocutorio entro fine marzo 2023. Esso deve esporre in particolare come, a **livello strategico**,

- promuovere una gestione di crisi previdente olistica,
- definire possibili criteri di attivazione per una struttura di crisi sovradipartimentale,
- meglio distribuire compiti, competenze e responsabilità e
- garantire la possibilità di interfacciarsi per gli attori del sistema federale e terzi.

Per il **livello operativo** deve illustrare come

- organizzare il futuro supporto alla gestione di crisi a favore delle unità amministrative capofila,
- coordinare servizi di supporto specialistici, orientati alle esigenze,
- armonizzare e coordinare in modo vincolante i lavori degli organi di crisi istituiti e
- migliorare lo scambio di informazioni sovradipartimentale e nazionale durante una crisi.

Raccomandazione 2

Entro fine settembre 2022 il Consiglio federale deve illustrare in una lettera ai Cantoni le potenzialità di miglioramento individuate nella collaborazione all'interno del sistema federale sulla base del presente rapporto, prendere posizione in merito alle richieste formulate nel rapporto della CdC del 29 aprile 2022 e alla lettera dei Cantoni del 5 maggio 2022 e proporre come procedere nella concertazione e nell'attuazione delle misure al fine di migliorare la collaborazione tra Confederazione e Cantoni in una situazione di crisi.

Raccomandazione 3

Entro la fine del 2022, nell'ambito della risposta al postulato Michel (20.3280), la CaF, insieme al DEFR (SEFRI) e al DFI (UFSP) e d'intesa con gli altri dipartimenti, dovrà elaborare un documento interlocutorio da sottoporre al Consiglio federale che illustri diverse varianti di organizzazione della consulenza scientifica per la politica. Oltre ai modelli menzionati nel postulato, devono essere presentate e valutate possibili alternative che considerino le strutture e i processi esistenti. Il documento interlocutorio illustrerà i possibili effetti su le varianti in discussione dell'organizzazione di crisi dell'Amministrazione federale (cfr. raccomandazione 1).

Raccomandazione 4

Entro la fine del 2022 la Cancelleria federale deve presentare i risultati della presente valutazione in un incontro con le presidenze delle Camere e discutere i prossimi passi al fine di migliorare la collaborazione tra l'Amministrazione federale e il Parlamento in una situazione di crisi.

Raccomandazione 5

Il DFAE, il DFI (UFSP) e il DDPS, in collaborazione con gli altri dipartimenti, devono illustrare quali meccanismi, reti e piattaforme dell'UE sono necessari per un'efficace gestione delle crisi da parte dell'Amministrazione federale. Entro il 2023 presenteranno un rapporto al Consiglio federale.

Raccomandazione 6.1

I dipartimenti e la CaF devono considerare i risultati del presente rapporto nei loro progetti di revisione in corso conformemente a quanto descritto nel campo d'intervento 6. Alla conclusione dei rispettivi progetti dovranno essere presentati al Consiglio federale gli insegnamenti che possono essere rilevanti per la gestione delle crisi al fine di coltivare le conoscenze in proposito all'interno dell'Amministrazione federale.

Raccomandazione 6.2

Nell'ambito delle sue possibilità in termini finanziari e di personale, il DFI deve garantire che lo strumento digitale elaborato con il progetto della consultazione elettronica («Consultations») possa essere utilizzato anche per le consultazioni urgenti (per esempio con la possibilità di adeguare rapidamente i termini e i destinatari). Entro il 2023 dovrà sottoporre al Consiglio federale eventuali misure che agevolino e accelerino l'attuazione del progetto.

Raccomandazione 6.3

Nell'attuazione delle pianificazioni generali di grandi esercitazioni, la CaF e il DDPS devono prevedere la verifica delle conoscenze già acquisite da situazioni di crisi ed esercizi nonché aspetti internazionali. Nei piani di esercitazione integrata del 2025 e per il periodo di pianificazione 2026-2029, devono illustrare al Consiglio federale come gli aspetti internazionali selezionati e i principali risultati delle valutazioni della gestione di crisi dell'Amministrazione federale nella pandemia di COVID-19 e dell'ERSS 14, dell'ECS 17, dell'ERSS 19 siano considerati nello scopo e negli obiettivi dell'esercitazione.

Raccomandazione 7.1

Il DFF (UFPER) definisce con il DDPS, il DFAE (KMZ), il DFGP (fedpol) e la CaF entro la fine del 2022, consultando tutti i dipartimenti le competenze in materia di gestione delle crisi, e amplia di conseguenza il modello delle competenze della Confederazione. Inoltre, entro la metà del 2023, stabilisce assieme alla Conferenza delle risorse umane della Confederazione un processo che consente di reperire rapidamente all'interno dell'Amministrazione federale risorse umane per altre mansioni su base temporanea o di impiegarle in altre unità amministrative. Allo scopo è esaminato anche un futuro utilizzo del SIGDP.

Raccomandazione 7.2

Il DFAE chiarisce con il DFF (UFPER), il DDPS e il DFI (UFSP) come e da chi verrà garantita in futuro la tutela della salute del personale federale all'estero. Informa il Consiglio federale entro la metà del 2023 sui risultati degli accertamenti.

Raccomandazione 8

Nel quadro della revisione della LEp, il DFI (UFSP) crea le basi giuridiche affinché per lo scambio digitale di informazioni sulle malattie trasmissibili siano obbligatoriamente utilizzati standard unitari e riconosciuti a livello internazionale e si fissino i relativi requisiti tecnici.

Raccomandazione 9.1

Assieme ai dipartimenti, la CaF sviluppa possibilità affinché, attraverso la comunicazione del Consiglio federale e delle campagne di informazione, durante le crisi siano raggiunte fasce di popolazione più ampie, mediante più canali (p. es. social media, applicazioni, sito web centralizzato) e in più lingue, tenendo conto delle differenze sociali e culturali del pubblico. Informa il Consiglio federale entro la fine del 2023 sui provvedimenti adottati.

Raccomandazione 9.2

Il DFI (UFSP) valuta la campagna di vaccinazione della Confederazione in relazione alla promozione della vaccinazione e all'aumento della disponibilità a vaccinarsi e informa il Consiglio federale entro la fine del 2023 sulle conoscenze acquisite e le raccomandazioni per le future crisi sanitarie.

Allegato 2: Elenco degli indicatori

Per ogni oggetto della valutazione è stato compiuto un confronto retrospettivo, sulla base di indicatori, tra la situazione attuale e la situazione auspicata. Ai partecipanti al sondaggio online è stato chiesto di esprimere per ogni indicatore una valutazione secondo una scala di criteri. Gli indicatori coprono ciascuno solo una parte dell'obiettivo, in modo da evidenziarne un determinato aspetto. Grazie agli indicatori è stato possibile ottenere un giudizio sugli oggetti della valutazione, aggiungendo una dimensione quantitativa ai risultati qualitativi (sulla base di colloqui, domande aperte nel sondaggio online e analisi dei documenti). Assieme al gruppo di accompagnamento si è definito come valore di riferimento un'approvazione pari all'80 per cento.

Oggetto della valutazione	N.	Indicatore
1. Basi della gestione di crisi e della strategia del Consiglio federale	1a	Le basi per la gestione della crisi dell'Amministrazione federale rilevanti per il mio settore di competenza (basi legali, ordinanze, istruzioni) mi erano note. *Filtro: l'indicatore era rivolto solo ai collaboratori dell'Amministrazione federale e alle persone al di fuori dell'Amministrazione federale coinvolte nella gestione di crisi dell'Amministrazione federale.*
	1b	Nell'operato del Consiglio federale durante la crisi ho ravvisato una strategia generale.
	1c	Mi era chiaro quali fossero gli obiettivi prioritari del Consiglio federale nel gestire la crisi.
2. Attuazione nell'Amministrazione federale	2a	Le competenze e i compiti degli organi dell'Amministrazione federale attivi nella gestione della crisi erano chiari.
	2b	Le competenze specialistiche e le capacità nella gestione di crisi dell'Amministrazione federale sono state sfruttate in modo ottimale quando necessario.
3. Collaborazione nel sistema federale svizzero	3a	La forma scelta per la collaborazione tra l'Amministrazione federale e i Cantoni si è dimostrata valida.
	3b	Nel mio settore di competenza la collaborazione operativa tra gli organi preposti alla gestione di crisi dell'Amministrazione federale era coordinata con gli organi dei Cantoni.
	3c	Nel mio settore di competenza la collaborazione strategica tra gli organi preposti alla gestione di crisi dell'Amministrazione federale era coordinata con gli organi dei Cantoni.
	3d	Il flusso di informazioni tra Amministrazione federale e Cantoni ha funzionato bene.
	3e	Durante il processo decisionale il Consiglio federale ha dato sufficientemente ascolto alle istanze dei Comuni e delle Città.

4. Collaborazione con la scienza	4a	La forma scelta per la collaborazione tra l'Amministrazione federale e il settore della scienza si è dimostrata valida.
	4b	Nella gestione della crisi l'Amministrazione federale si è sufficientemente avvalsa di conoscenze scientifiche.
	4c	Il ruolo della scienza per la gestione della crisi da parte dell'Amministrazione federale era chiaro.
5. Collaborazione a livello internazionale	5a	Nel mio settore di competenza si è tenuto sufficientemente conto degli aspetti internazionali.
	5b	Nel gestire la crisi l'Amministrazione federale si è sufficientemente coordinata con altri Paesi e con organizzazioni internazionali.
	5c	Nel mio settore di competenza la forma scelta per la collaborazione con altri Paesi e con organizzazioni internazionali si è dimostrata valida.
6. Collaborazione con l'Assemblea federale	6a	Nella gestione della crisi il Consiglio federale ha assolto i propri obblighi nei confronti del Parlamento. *Filtro: l'indicatore era rivolto solo ai collaboratori dell'Amministrazione federale, ai parlamentari o ai collaboratori di una rappresentanza all'estero.*
	6b	Il processo legislativo ordinario del Parlamento ha sostanzialmente funzionato anche durante la crisi.
7. Collaborazione con altri attori	7a	Nella gestione della crisi, nel mio settore di competenza l'Amministrazione federale ha collaborato con altri attori idonei.
	7b	Nel gestire la crisi l'Amministrazione federale ha coinvolto in misura adeguata altri attori.
8. Decisioni prese e prodotti elaborati	8a	Nel mio settore di competenza le decisioni del Consiglio federale per gestire la crisi in quel momento erano chiare.
	8b	Nel mio settore di competenza la legislazione della Confederazione con le relative spiegazioni è stata sufficientemente funzionale all'attuazione pratica delle misure adottate.

Allegato 3: Elenco degli organi e delle organizzazioni intervistati

Gli organi e le organizzazioni seguenti sono stati invitati a esprimere il proprio parere nel quadro di un'intervista standardizzata o di un sondaggio online. Dall'elenco non è possibile desumere chi abbia effettivamente partecipato. A causa dell'anonimizzazione dei dati, scelta deliberatamente, la CaF non dispone di questa informazione.

Amministrazione federale

Stato maggiore federale Protezione della popolazione (SMFP) compresa la Centrale nazionale d'allarme (CENAL)	
DFAE:	Segreteria generale / Stato maggiore di crisi
DFAE:	Segreteria di Stato (STS)
DFAE:	Centro di gestione delle crisi (KMZ)
DFAE:	Direzione consolare (DC)
DFAE:	Direzione delle risorse (DR)
DFI:	Segreteria generale / Stato maggiore di crisi
DFI:	Direzione Task force UFSP COVID-19
DFI:	Gruppo di lavoro Strategie, Task force UFSP COVID-19
DFI:	Gruppo di lavoro Test, Task force UFSP COVID-19
DFI:	Gruppo di lavoro Misure, Task force UFSP COVID-19
DFI:	Ufficio federale della cultura (UFC)
DFI:	Ufficio federale di statistica (UST)
DFI:	Ufficio federale delle assicurazioni sociali (UFAS)
DFGP:	Segreteria generale
DFGP:	Ufficio federale di giustizia (UFG)
DFGP:	Segreteria di Stato della migrazione (SEM)
DDPS:	Segreteria generale
DDPS:	Farmacia dell'esercito (FarmEs)
DDPS:	Ufficio federale della protezione della popolazione (UFPP)
DDPS:	Ufficio federale dello sport (UFSPO)
DFF:	Segreteria generale
DFF:	Commissione Crisi finanziarie
DFF:	Amministrazione federale delle finanze (AFF)
DFF:	Amministrazione federale delle dogane (AFD), poi Ufficio federale della dogana e della sicurezza dei confini (UDSC)
DFF:	Ufficio federale del personale (UFPER)
DFF:	Ufficio federale dell'informatica e della telecomunicazione (UFIT)
DFF:	Servizio di coordinamento della gestione dei rischi
DEFR:	Segreteria generale / Dipartimento presidenziale 2021
DEFR:	Segreteria di Stato dell'economia (SECO; coordinamento con UFSP e preparazione transizione)
DEFR:	Segreteria di Stato dell'economia (SECO; attuazione misure per i casi di rigore, crediti Covid e protezione)
DEFR:	Segreteria di Stato dell'economia (SECO; Commissione per la politica economica, compreso il comitato ad hoc Covid-19)
DEFR:	Assicurazione contro la disoccupazione (AD, compresa l'indennità per lavoro ridotto)
DEFR:	Segreteria di Stato per la formazione, la ricerca e l'innovazione (SEFRI)
DEFR:	Ufficio federale dell'agricoltura (UFAG)
DEFR:	Ufficio federale per l'approvvigionamento economico del Paese (UFAE)
DEFR:	Ufficio federale delle abitazioni (UFAB)
DEFR:	Ufficio federale del servizio civile (CIVI)
DATEC:	Segreteria generale / Dipartimento presidenziale 2020

DATEC: Ufficio federale dei trasporti (UFT)
DATEC: Ufficio federale dell'aviazione civile (UFAC)
DATEC: Ufficio federale delle comunicazioni (UFCOM)
CaF: Sezione dei diritti politici
CaF: Settore comunicazione e strategia
CaF: Sezione comunicazione
CaF: Settore Consiglio federale
CaF: Sezione affari del Consiglio federale
CaF: Sezione del diritto
CaF: Incaricato federale della protezione dei dati e della trasparenza (IFPDT)

Gli attori statali nel sistema federale

Conferenza dei governi cantonali (CdC)
Conferenza svizzera delle direttrici e dei direttori cantonali della sanità (CDS)
Conferenza svizzera dei direttori cantonali della pubblica educazione (CDPE)
Conferenza dei direttori cantonali dei trasporti pubblici (CTP)
Conferenza delle direttrici e dei direttori cantonali delle opere sociali (CDOS)
Conferenza dei direttori cantonali dell'economia pubblica (CDEP)
Conferenza dei direttori cantonali delle finanze (CDF)
Conferenza dei comandanti delle polizie cantonali (CCPCS)
Conferenza svizzera dei cancellieri di Stato (CCS)
Associazione dei medici cantonali della Svizzera (AMCS)
Conferenza svizzera dell'informazione nelle amministrazioni pubbliche (COSIAP)
Ostschweizer Regierungskonferenz (ORK, Conferenza intergovernativa della Svizzera orientale)
Nordwestschweizer Regierungskonferenz (NWRK, Conferenza intergovernativa della Svizzera nord-occidentale)
Internationale Bodenseekonferenz (IBK, Conferenza internazionale del Lago di Costanza)
Unione delle città svizzere (SSV)
Associazione dei Comuni svizzeri (ACS)
Gruppo svizzero per le regioni di montagna (SAB)
Cantoni di confine (estratto: TI, BS, GE, SH)
Cantoni «d'iniziativa» (estratto: GR, ZG, ZH, GE)

Altri attori

Organizzazione mantello dell'economia svizzera (Economiesuisse)
Associazione svizzera dell'industria metalmeccanica ed elettrica (Swissmem)
Associazione del settore alberghiero svizzero (Hotelleriesuisse)
Grossisti (diversi)
Svizzera Turismo
Federazione svizzera del turismo (FST)
Funivie svizzere (FS)
Unione Svizzera dei Contadini (USC)
Pharmasuisse
H+ Gli ospedali svizzeri
Associazione svizzera dei medici assistenti e capiclinica (ASMAC)
Associazione professionale dei medici svizzeri (FMH)
Medici di famiglia e dell'infanzia (MFE)
Associazione CURAVIVA Svizzera
Associazione nazionale dei fornitori di servizi per persone con disabilità (INSOS)
Associazione svizzera delle infermiere e infermieri (ASI)

Società svizzera di psichiatria e psicoterapia (SSPP)
Spitex Svizzera
Associazione delle organizzazioni private di cura a domicilio (ASPS)
Swiss National COVID-19 Science Task Force (ncs-tf)
Commissione federale per la preparazione e la risposta alle pandemie (CFP)
Commissione federale per le vaccinazioni (CFV)
Istituto di virologia e immunologia (IVI)
Commissione mista franco-svizzera per il traffico di confine / italo-svizzera per il traffico di confine / austro-svizzera per il traffico di confine / germano-svizzera per il traffico di confine e di passaggio
Istituto svizzero per gli agenti terapeutici (Swissmedic)
Media (vari)
Croce rossa svizzera (CRS)
Caritas
Commissioni della sicurezza sociale e della sanità del Consiglio nazionale e del Consiglio degli Stati
Commissioni dell'economia e dei tributi del Consiglio nazionale e del Consiglio degli Stati
Commissioni delle finanze del Consiglio nazionale e del Consiglio degli Stati
Commissioni della scienza, dell'educazione e della cultura del Consiglio nazionale e del Consiglio degli Stati
Commissioni delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale e del Consiglio degli Stati
Servizi del parlamento
Unione dei trasporti pubblici (UTP)
Ferrovie federali svizzere (FFS)
Associazione svizzera dei trasportatori stradali (ASTAG)
Unione sindacale svizzera (USS)
Travailsuisse
Unione svizzera delle arti e mestieri (USAM)
Federazione svizzera del personale dei servizi pubblici (SSP)
Unione svizzera degli imprenditori
Centre d'Accueil de la Genève Internationale (CAGI)
Missione della Svizzera a Bruxelles
Ambasciata svizzera a Roma
Ambasciata svizzera a Berlino
Ambasciata svizzera a Bangkok
SwissCommunity (Organizzazione degli Svizzeri all'estero, OSE)
Organizzazione mantello del commercio
Comunità di interessi Fitness Svizzera
Federazione svizzera dei centri fitness e di salute (SVGV)
Swiss Football League (SFL)
Swiss Ice Hockey Federation (SIHF)
Suisseculture Sociale
Fondazione svizzera per la cultura Pro Helvetia
Swiss Music Promoters Association (SMPA)
t. Professioni dello spettacolo Svizzera
Associazione mantello delle istituzioni culturali svizzere (CULTURA)
Securitas
ProSenectute
ProJuventute
Organizzazione svizzera d'aiuto ai rifugiati (OSAR)
Federazione svizzera delle strutture d'accoglienza per l'infanzia (Kibesuisse)
Associazione mantello dei docenti svizzeri (LCH)

Allegato 4: Elenco dei documenti considerati

Avenir Suisse (2021a), *Demokratie und Föderalismus auf Corona-Irrfahrt? Acht Rezepte zur Stärkung des Krisenmanagements in Bund und Kantonen*, Zurigo.

Avenir Suisse (2021b), *Trade-offs bei der Pandemiebekämpfung. Die unbeantworteten Fragen zum Lockdown*, Zurigo.

Avenir Suisse (2021c), *Kantonsmonitoring. Die Pandemie als föderale Lernkurve. Eine Zwischenbilanz zum kantonalen Umgang mit der Covid-19-Krise*.

CaF (2021a), *Enquête sur les conséquences de la pandémie de Covid-19 sur la numérisation de l'administration fédérale*, Berna (documento interno).

CaF (2021b), *Protokoll zum Workshop zur Zusammenarbeit Bund – Kantone in einer Krise (19.11.2021)*, Berna (documento interno).

CaF (2021c), *Zusammenfassung der Stellungnahmen der Kantone zum Fragekatalog der BK zur «Zusammenarbeit Bund – Kantone in der Covid-19-Pandemie» (17.05.2021)*, Berna (documento interno).

Balthasar, et al. (2022a), *Evaluation der Krisenbewältigung Covid-19 bis Sommer 2021. Schlussbericht zuhanden des Bundesamts für Gesundheit, Fachstelle Evaluation und Forschung (E+F)*, Lucerna, Zurigo, Berna.

Balthasar, et al. (2022b), *Evaluation des Corona-Krisenmanagements im SEM. Bericht zuhanden des Staatssekretariats für Migration (SEM), Stabsbereich Steuerung und Forschung. Interface Politikstudien Forschung Beratung*, Lucerna.

Brunetti A. (2021), *Die Grosse Pandemie. Eine ökonomische Einordnung des Corona-Schocks und seiner Auswirkungen mit Fokus auf die Schweiz*, documento di discussione, Berna.

DFAE (2021), *Rapporto sulla politica estera 2020*, Berna.

CDF (2020), *COVID-19-Prüfungen. Vierter Zwischenbericht. Massnahmen des Bundes. Stand 15. Oktober 2020*, Berna.

CDF (2021a), *Evaluation des Einsatzes von Dienstpflichtigen der Armee, des Zivilschutzes und des Zivildienstes während der COVID-19-Pandemie. Gruppe Verteidigung,* Ufficio federale del servizio civile, Berna.

CDF (2021b), *Rapporto annuale 2020* (contiene i riassunti dei rapporti intermedi sulle misure di sostegno PA 20529, PA 20529a, PA 20529b e PA 20529c e della verifica specifica nel settore delle indennità per lavoro ridotto PA 20513), Berna.

CDF (2021c), *Prüfung der Wirksamkeit der interdepartementalen Koordination bei Föderalismusfragen. Bundesamt für Justiz*, Berna (pubblicato il 16.2.2022).

CDS / DFI (2020), Conferenza delle direttrici e dei direttori cantonali della sanità (CDS) e DFI-UFSP, *COVID-19-Bewältigung: Strategische Grundlagen der GDK und des EDI-BAG. Grundsätze – Massnahmen – Zusammenarbeit*, Berna, 22 ottobre 2020.

CDS (2021a), *Rapporto annuale 2020 delle Commissioni della gestione e della Delegazione delle Commissioni della gestione delle Camere federali* (riassunto di diverse ispezioni sul tema Coronavirus), Berna.

CdG (2021b), *Umsetzung der Covid-19-Massnahmen an der Grenze. Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates vom 22. Juni 2021*, Berna.

CdG (2021c), *Contatti tra le autorità federali e le imprese Lonza e Moderna riguardo alla produzione e all'acquisto di vaccini anti-COVID-19. Rapporto della Commissione della gestione del Consiglio nazionale del 16 novembre 2021*, Berna.

Hauri L. et. al (2020), «Pandemievorbereitung in der Schweiz: Krisenvorsorge als laufender Lernprozess», in: Bulletin 2020 zur schweizerischen Sicherheitspolitik. ETH Zürich, pagg. 47–80.

Hirschi C. (2021), «Handlungsoptionen statt Handlungszwänge» (intervista con Caspar Hirschi a cura di Ursin Holderegger), in: Swiss Academies Communications. Covid-19 – Wissenschaft und Gesellschaft. Beiträge in Zeiten der Pandemie vol. 16, n. 5 (2021), Berna, pagg. 36–41.

Hofmänner A. (2021), *The Role of Science in the Swiss Policy Response to the Covid-19 Pandemic, Scientific Report*, Basilea.

Kamasa J., Thiel J. (2020), «Die Schweiz im Europäischen Krisenmanagement», in: Bulletin 2020 zur schweizerischen Sicherheitspolitik. ETH Zürich, pagg. 149–172

Conferenza dei governi cantonali (CdC) (2020), *Corona-Pandemie: Das Krisenmanagement in der ersten Welle aus Sicht der Kantone. Zwischenbericht*, Berna.

Conferenza dei governi cantonali (CdC) (2022), *Zusammenarbeit von Bund und Kantonen in der Covid-19-Epidemie: Schlussfolgerungen und Empfehlungen*, Berna.

Servizio sanitario coordinato (SSC) (2021), *Jahresbericht 2020*, Ziele 2021, Berna.

Martinez, I. et al. (2021), «Corona und Ungleichheit in der Schweiz – Eine erste Analyse der Verteilungswirkungen der Corona-Pandemie», in: KOF Studies, vol. 161, Zurigo, pagg. 1–29.

Mavrot C. (in preparazione per il 2022), «Gestion du Covid-19 en Suisse: expertise scientifique et démocratie de consensus en temps de crise», in: De Waele J., Perottino M., Premat C. (a c. di), *Le gouvernement des experts dans la gestion du Covid-19*, Stockholm University Press.

Servizi del Parlamento (2021), *Die Bundesversammlung und die Covid-19-Krise: Ein chronologischer Überblick*, Berna.

Sager F., Mavrot, C. Hornung J., *Wissenschaftliche Politikberatungssysteme in der Covid-19-Krise: Die Schweiz im Vergleich mit Deutschland, Italien, Frankreich und Grossbritannien*, Berna.

Scherer R., Zwicker-Schwarm D. (2021), Die Ostschweiz und ihre Nachbarn – wie Corona die grenzüberschreitenden Verflechtungen beeinflusst, San Gallo, Coira.

Schnabel J., Hegele, Y. (2021), «Explaining Intergovernmental Coordination during the COVID-19 Pandemic: Responses in Australia, Canada, Germany and Switzerland. Publius», The Journal of Federalism, vol. 51, n. 4, pagg. 537–569.

Schwaninger M., Schönenberger L. (2021), *Covid-19-Pandemie – Umgang mit dem Unvorhersehbaren: Ein Kybernetisches Modell für die Krisenbewältigung*, San Gallo.

SECO (2021), *17. Bericht des Observatoriums zum Freizügigkeitsabkommen Schweiz – EU. Auswirkungen der Personenfreizügigkeit auf Arbeitsmarkt und Sozialleistungen*, Berna.

SOTOMO (2021), *9. SRG Corona-Umfrage. Studienbericht vom 29.10.2021*, Zurigo.

DDPS (2020), Rapporto di verifica «Analyse Krisenmanagement COVID-19-Pandemie im VBS» (B 2020-03), Berna.

DDPS (2021), Rapporto di verifica «Beschaffung von Schutzmasken». Abklärung (A 2021-11), Berna.

Wenger A. et al. (2020), «Schweizer Krisenmanagement: Die Corona-Virus-Pandemie als fachliche und politische Lernchance», in: Bulletin 2020 zur schweizerischen Sicherheitspolitik. ETH-Zürich, pagg. 96–147.

Allegato 5: Indice delle abbreviazioni

Fig.	Figura
CCR	Compiti, competenze, responsabilità
CEP	Commissione extraparlamentare
OVA	Oggetto della valutazione
UFPP	Ufficio federale della protezione della popolazione
UFSP	Ufficio federale della sanità pubblica
UFC	Ufficio federale della cultura
UFT	Ufficio federale dei trasporti
UDSC	Ufficio federale della dogana e della sicurezza dei confini
UFAC	Ufficio federale dell'aviazione civile
BCM	Business Continuity Management
UST	Ufficio federale di statistica
UFIT	Ufficio federale dell'informatica e della telecomunicazione
UFG	Ufficio federale di giustizia
CaF	Cancelleria federale
CF	Consiglio federale
SMFP	Stato maggiore federale Protezione della popolazione
UFAS	Ufficio federale delle assicurazioni sociali
DEZA	Direzione dello sviluppo e della cooperazione
TDT	Trasformazione digitale e governance delle TIC
ADS	Amministrazione digitale Svizzera
ECDC	European Centre for Disease Prevention and Control
DFAE	Dipartimento federale degli affari esteri
DFI	Dipartimento federale dell'interno
DFF	Dipartimento federale delle finanze
CDF	Controllo federale delle finanze
DFGP	Dipartimento federale di giustizia e polizia
CFV	Commissione federale per le vaccinazioni
CFP	Commissione federale per la preparazione e la risposta alle pandemie
PES	Presentazione elettronica della situazione
UFPER	Ufficio federale del personale
LEp	Legge sulle epidemie
ERCC	Emergency Response Coordination Centre
UE	Unione Europea
EUCPM	European Union Civil Protection Mechanism
AFD	Amministrazione federale delle dogane [dal 01.01.2022: UDSC]
CDCF	Conferenza dei direttori cantonali delle finanze
Fedlex	Piattaforma di pubblicazione del diritto federale
CDS	Conferenza delle direttrici e dei direttori cantonali della sanità
Gruppo D	Gruppo Difesa
SG	Segreteria generale [di un dipartimento federale]
CSG	Conferenza dei segretari generali
CRU	Conferenza delle risorse umane della Confederazione
HSC	Health Security Committee
IDEKOF	Gruppo di coordinamento interdipartimentale in materia di federalismo
SIGDP	Sistema d'informazione per la gestione dei dati del personale
CdC	Conferenza dei governi cantonali
KMZ	Centro di gestione delle crisi
SG	Servizio giuridico
OCSAN	Organo di coordinamento sanitario
SEFRI	Segretariato di Stato per la formazione, la ricerca e l'innovazione

SECO	Segreteria di Stato dell’economia
SEM	Segreteria di Stato della migrazione
ECS	Esercizi di condotta strategica
CPS	Commissioni della politica della sicurezza
CS	Consiglio degli Stati
ERSS	Esercitazioni della Rete integrata Svizzera per la sicurezza
TF	Taskforce / Task Force
DDPS	Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport
OSMFP	Ordinanza sullo Stato maggiore federale Protezione della popolazione
CDEP	Conferenza dei Direttori cantonali dell’economia pubblica
UA	Unità amministrative
LCo	Legge sulla consultazione
OCo	Ordinanza sulla consultazione
AMCS	Associazione dei medici cantonali della Svizzera
DFFR	Dipartimento federale dell’economia, della formazione e della ricerca
OMS	Organizzazione mondiale della sanità