Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

«$$e-seal»

«$$QrCode»

Organizzazione di crisi della Confederazione per la gestione della pandemia di COVID-19 (da gennaio a giugno 2020)

Rapporto delle Commissioni della gestione delle Camere federali

del 17 maggio 2022

L'essenziale in breve

Nell'ambito della loro ispezione sulla gestione della crisi di coronavirus da parte del Consiglio federale e dell'Amministrazione federale, le Commissioni della gestione delle Camere federali (CdG) hanno analizzato l'organizzazione di crisi istituita dal Consiglio federale per affrontare la pandemia. In particolare hanno esaminato sia l'attività dei tre organi principali incaricati di fornire supporto al Consiglio federale nella gestione della pandemia, vale a dire la task force COVID-19 dell'Ufficio federale della sanità pubblica (UFSP), lo Stato maggiore federale Protezione della popolazione (SMFP) e lo Stato maggiore di crisi del Consiglio federale per la gestione della pandemia da coronavirus (SMCC), sia il coordinamento tra questi tre organi. Sul piano temporale, le CdG hanno incentrato il loro lavoro sulla prima fase della pandemia (da inizio gennaio 2020 a giugno 2020).

Le CdG hanno studiato le basi legali e le prescrizioni che disciplinano l'attività dei tre organi coinvolti. Successivamente ne hanno esaminato il ruolo e il funzionamento durante la crisi, intervistando al riguardo i membri interessati del Consiglio federale e diversi collaboratori dell'Amministrazione, come pure rivolgendo domande scritte alle unità responsabili. Hanno altresì analizzato numerosi documenti e verbali. Nel presente rapporto espongono i fatti rilevati e la loro valutazione.

L'organizzazione di crisi della Confederazione è stata sottoposta anche a diverse valutazioni, completate o in corso, da parte del Consiglio federale e dei dipartimenti. Le CdG invitano il Consiglio federale a tenere conto delle loro considerazioni nell'ambito dei suoi lavori.

La task force UFSP ha svolto un ruolo centrale nell'organizzazione di crisi*; *occorre tuttavia trarre insegnamenti dai punti deboli constatati (cap. 6)

La task force UFSP, primo organo di crisi a essere stato attivato a fine gennaio 2020, ha assunto rapidamente un ruolo chiave nell'organizzazione di crisi della Confederazione, diventando lo «stato maggiore di crisi specializzato». Le CdG giungono alla conclusione che tale organo ha svolto il suo ruolo nel miglior modo possibile durante la prima ondata della pandemia e apprezzano l'impegno del personale coinvolto dell'Ufficio. Tuttavia la task force ha mostrato diversi punti deboli, riconducibili al fatto che alcune decisioni importanti sull'organizzazione di crisi dell'UFSP non sono state prese all'inizio della pandemia. Le CdG constatano che la struttura della task force era complessa, che le responsabilità e le supplenze non erano chiaramente disciplinate e che le competenze decisionali erano poco trasparenti. Constatano inoltre – con rammarico – che la gestione del personale ha rappresentato un punto di debolezza dell'Ufficio durante la prima ondata della pandemia. Infine, per quanto riguarda la collaborazione tra la task force e gli altri attori della gestione di crisi i pareri differiscono. Le CdG hanno rivolto al Consiglio federale diverse raccomandazioni di miglioramento su questi punti, pur rilevando e apprezzando il fatto che a partire dall'autunno 2020 l'UFSP abbia adottato diverse

misure per colmare le lacune individuate. La gestione del personale dell'Ufficio continuerà tuttavia a rappresentare una sfida nei prossimi mesi e anni.

Le CdG ritengono che le basi legali e le prescrizioni pertinenti debbano essere precisate e completate con disposizioni sull'organizzazione di crisi del Dipartimento federale dell'interno (DFI) e dell'UFSP in caso di pandemia e che il Manuale di gestione di crisi dell'Ufficio debba essere riveduto. Inoltre, con una mozione, chiedono al Consiglio federale di completare le basi legali esistenti al fine di disciplinare con maggiore chiarezza l'attività degli «stati maggiori di crisi specializzati» in vista di crisi future.

Le CdG criticano inoltre il fatto che a inizio gennaio 2020 ci siano voluti più di 15 giorni perché la comparsa del COVID-19 fosse affrontata dai responsabili dell'UFSP, sebbene riconoscano che in quel momento era difficile valutare la situazione. Invitano il Consiglio federale a valutare in maniera approfondita i processi implementati dall'Ufficio per il trattamento delle segnalazioni concernenti le malattie trasmissibili.

Per quanto riguarda l'organizzazione di crisi a livello del DFI e la collaborazione tra il Dipartimento e l'UFSP durante la prima ondata della pandemia, le CdG tracciano un bilancio globalmente positivo.

Lo SMFP non è stato in grado di svolgere pienamente i suoi compiti e le ragioni addotte sono poco comprensibili (cap. 7)

Le CdG constatano che lo SMFP, entrato in funzione formalmente a inizio marzo 2020, non è stato istituito in conformità alle disposizioni legali e alle prescrizioni. In particolare non è stato in grado di svolgere il compito assegnatogli, ovvero elaborare basi decisionali per il Consiglio federale, poiché tale compito era stato assunto dalla task force UFSP. Per le CdG il Consiglio federale avrebbe dovuto individuare le contraddizioni tra le diverse basi legali su questo punto e modificare l'ordinanza corrispondente, cosa che non è avvenuta.

Le CdG considerano poco comprensibili le motivazioni addotte dalle persone sentite per spiegare il fatto che lo SMFP non abbia potuto assumere i compiti inizialmente previsti. Risulta anche difficile comprendere perché le sfide legate a questo organo non siano state individuate prima della crisi. Invitano pertanto il Consiglio federale a interrogarsi sull'adeguatezza della struttura dello SMFP e sui compiti assegnatigli, in particolare sulla possibilità data allo SMFP di elaborare basi decisionali e sottoporre proposte. Le CdG si terranno informate sullo stato di avanzamento dei lavori.

Lo SMCC non ha svolto il ruolo inizialmente previsto per uno stato maggiore ad hoc del Consiglio federale e la sua composizione non era equilibrata (cap. 8)

Lo SMCC, istituito dal Consiglio federale a fine marzo 2020, non ha assunto tutte le funzioni conferitegli: è servito essenzialmente come organo di informazione e coor-

dinamento, senza mai assumere un ruolo decisivo nella gestione di crisi della Confederazione. Il coinvolgimento degli ambienti scientifici ed economici e della società civile nell'organizzazione di crisi ha costituito il suo principale valore aggiunto.

Le CdG ritengono che lo SMCC sia stato istituito relativamente tardi e criticano non solo il fatto che la rappresentanza dei vari dipartimenti nello SMCC non sia stata disciplinata con maggiore precisione, ma anche il ruolo preponderante del DFI in questo organo. Approvano le riflessioni avviate dal Consiglio federale sulle norme relative allo stato maggiore di crisi ad hoc e alla sua funzione. Se in futuro lo SMCC dovesse essere mantenuto, sarebbe necessario precisare tanto le sue competenze quanto il livello normativo a cui dovrebbe corrispondere la sua organizzazione.

All'inizio della pandemia il Consiglio federale avrebbe dovuto disciplinare chiaramente il coordinamento tra i tre principali organi di crisi (cap. 9)

Le CdG ritengono che la ripartizione dei ruoli e la collaborazione tra la task force UFSP, lo SMFP e lo SMCC all'interno dell'organizzazione di crisi della Confederazione non fossero soddisfacenti sotto diversi aspetti. Se è stato possibile assicurare un buon scambio di informazioni tra questi organi, le loro competenze e il loro coordinamento non sono stati definiti in modo sufficientemente chiaro. Lo SMFP e lo SMCC non hanno adempiuto completamente la funzione loro assegnata, limitandosi a svolgere un ruolo piuttosto sussidiario nella gestione della crisi; la task force UFSP, dal canto suo, si è rapidamente imposta come il principale organo di gestione di crisi, il che non era previsto. Secondo le CdG, il problema principale sta nel fatto che questi tre organi sono stati attivati in modo scaglionato e non coordinato. Le Commissioni criticano l'attivazione tardiva dello SMFP e dello SMCC.

Per le CdG, all'inizio del 2020 il Consiglio federale avrebbe dovuto condurre rapidamente una riflessione di fondo sui compiti e sulle competenze degli organi di crisi della Confederazione. Di fatto, però, durante le prime settimane della pandemia il Governo non ha affrontato la questione, lasciando le decisioni di pertinenza ai dipartimenti e agli uffici competenti. Pertanto, l'organizzazione di crisi si è andata costituendo parallelamente all'evolvere della situazione sanitaria. In caso di crisi future le CdG si aspettano che il Consiglio federale si dimostri più attivo su questo tema e che assicuri una riflessione di fondo sull'organizzazione di crisi già in una fase precoce.

Il Consiglio federale non ha riconosciuto con sufficiente anticipo il carattere globale e trasversale della crisi; il principio dipartimentale è rimasto molto forte (cap. 10)

Le CdG ritengono che il Consiglio federale non abbia riconosciuto con sufficiente anticipo il carattere globale e trasversale della pandemia, sottovalutandone la durata potenziale. Di conseguenza, per diverse settimane le misure volte ad affrontare la crisi sono state avviate ed elaborate all'interno dei singoli dipartimenti in modo non coordinato. Le Commissioni ritengono inoltre che l'organizzazione di crisi della Confederazione non sia riuscita a integrare veramente tutte le dimensioni

tematiche della crisi. Rilevano infine che il DFI ha avuto un'influenza preponderante sulla gestione di crisi. Sebbene ritengano comprensibile questo fatto, si chiedono tuttavia se sia stato opportuno lasciare al Dipartimento la condotta dei tre organi di crisi principali. Invitano dunque il Consiglio federale a esaminare l'adeguatezza delle norme in materia.

Le CdG constatano altresì che il principio dipartimentale ha continuato a prevalere durante la prima ondata della pandemia, dal momento che gran parte della gestione di crisi è avvenuta all'interno delle strutture tradizionali dell'Amministrazione. Questo spiega perché gli organi trasversali della Confederazione (SMFP e SMCC) alla fine abbiano svolto unicamente un ruolo sussidiario. Se comprendono in parte le argomentazioni a favore di una gestione di crisi interna alle strutture tradizionali, le CdG ritengono che questo approccio comporti anche alcuni svantaggi. Reputano necessario che il Consiglio federale rifletta in modo approfondito sul giusto equilibrio tra l'approccio dipartimentale e l'approccio trasversale nella gestione di crisi. A loro avviso sarebbe altresì auspicabile che il Consiglio federale esamini l'opzione di istituire una delegazione in caso di crisi.

Le CdG ritengono che le esercitazioni di crisi svolte in passato non abbiano raggiunto pienamente il loro obiettivo, poiché non hanno permesso alle autorità federali di essere preparate in modo ottimale alla crisi di COVID-19. Si aspettano dunque che il Consiglio federale esamini in modo critico questo punto.

Per quanto riguarda il coinvolgimento dei Cantoni nell'organizzazione di crisi della Confederazione, le CdG lo ritengono insoddisfacente e poco sistematico. Apprezzano le procedure di chiarimento avviate dal Consiglio federale al riguardo. Ritengono altresì che occorra precisare le interfacce con la comunità scientifica e l'economia come pure il coinvolgimento della società civile nell'organizzazione di crisi della Confederazione.

Infine, le CdG accolgono con favore la volontà espressa dal Consiglio federale di esaminare in modo critico l'organizzazione di crisi della Confederazione nonché di procedere a importanti modifiche. In un postulato chiedono al Consiglio federale di tracciare quanto prima un bilancio critico globale integrando le questioni fondamentali sollevate nel presente rapporto, di elaborare un piano per l'organizzazione di crisi della Confederazione per il futuro e di stabilire quali modifiche debbano essere apportate a basi legali, direttive, istruzioni, strategie e piani pertinenti.

Indice

1 Introduzione 9

2 Oggetto del rapporto 10

3 Procedure delle CdG 13

4 Interventi parlamentari depositati in relazione all'organizzazione di crisi della Confederazione 15

5 Basi legali e prescrizioni pertinenti per gli organi di crisi della Confederazione 17

6 Ufficio federale della sanità pubblica (UFSP) e Dipartimento federale dell'interno (DFI) 20

6.1 Basi legali e altre prescrizioni 20

6.2 Organizzazione e ruolo del DFI e dell'UFSP durante la prima ondata della pandemia (da gennaio a giugno 2020) 22

6.2.1 Avvio dello stato di crisi 23

6.2.2 Attività della Task force UFSP COVID-19 29

6.2.3 Collaborazione con gli altri attori 31

6.2.4 Gestione del personale 33

6.2.5 Competenze decisionali, collaborazione tra l'UFSP e il DFI 36

6.2.6 Avvicendamenti nei posti chiave 38

6.3 Valutazione da parte dell'Amministrazione federale, miglioramenti e misure 42

6.4 Valutazione da parte delle CdG e raccomandazioni 47

6.4.1 Basi legali e altre prescrizioni 47

6.4.2 Avvio dello stato di crisi 51

6.4.3 Attività della Task force UFSP COVID-19 54

6.4.4 Collaborazione con gli altri attori 57

6.4.5 Gestione del personale 58

6.4.6 Collaborazione tra l'UFSP e il DFI 59

6.4.7 Competenze decisionali all'interno dell'UFSP 60

6.4.8 Avvicendamenti nei posti chiave 63

6.4.9 Evoluzione e prospettive 64

7 Stato maggiore federale Protezione della popolazione (SMFP) 66
7.1 Basi legali e altre prescrizioni 66
7.1.1 Basi legali 66
7.1.2 Prescrizioni del piano pandemico 68
7.2 Organizzazione e ruolo dello SMFP durante la prima ondata della pandemia 68
7.2.1 Entrata in funzione e composizione 68
7.2.2 Attività e compiti 69
7.3 Valutazione da parte dell'Amministrazione federale, miglioramenti e misure 72
7.3.1 Analisi della CaF 72
7.3.2 Valutazione interna dello SMFP 73
7.4 Valutazione da parte delle CdG 74
7.4.1 Nessuna decisione riguardo ai compiti dello SMFP 75
7.4.2 Giustificazioni poco comprensibili sull'impiego concreto dello SMFP 76
7.4.3 Conclusioni delle CdG riguardo allo SMFP 78

8 Stato maggiore di crisi del Consiglio federale per la gestione della pandemia da coronavirus (SMCC) 80
8.1 Basi legali e altre prescrizioni 80
8.2 Organizzazione e ruolo dello SMCC durante la prima ondata della pandemia 81
8.2.1 Istituzione e composizione 81
8.2.2 Attività e compiti 82
8.3 Valutazione da parte dell'Amministrazione federale, miglioramenti e misure 87
8.3.1 Rapporto finale dello SMCC del 19 giugno 2020 87
8.3.2 Valutazione da parte della CaF 89
8.4 Valutazione da parte delle CdG 90

9 Coordinamento tra i tre organi di crisi principali della Confederazione 93
9.1 Fatti e valutazione degli attori coinvolti 93
9.2 Valutazione da parte delle CdG 97

10 Considerazioni generali delle CdG sull'organizzazione di crisi della Confederazione durante la prima ondata della pandemia 101

11 Conclusioni e seguito dei lavori 117

Abbreviazioni 125

Elenco delle persone sentite 128

Allegato 1: Organigramma della Task force UFSP COVID-19, maggio 2020 *(solo in tedesco)* 129

Allegato 2: Organigramma della Task force UFSP COVID-19, agosto 2020 *(solo in tedesco)* 129

Allegato 3: Organigramma della Task force UFSP COVID-19, agosto 2021 130

Allegato 4: Organigramma dell'organizzazione di crisi della Confederazione, secondo la proposta del DFI al Consiglio federale del marzo 2020 *(solo in tedesco)* 130

Allegato 5: Organigramma dell'organizzazione di crisi della Confederazione (sino a fine giugno 2020), secondo la presentazione dell'UFSP alle CdG, giugno 2020 *(solo in tedesco)* 131

Allegato 6: Organigramma dell'organizzazione di crisi della Confederazione (da luglio 2020), secondo la presentazione dell'UFSP alle CdG, agosto 2020 *(solo in tedesco)* 131

Rapporto

1 Introduzione

A fine maggio 2020 le Commissioni della gestione delle Camere federali (CdG), in qualità di organo di alta vigilanza parlamentare, hanno deciso di avviare un'ispezione sulla gestione della crisi di coronavirus (crisi di COVID-19)[1] da parte del Consiglio federale e dell'Amministrazione federale[2]. Da allora, le CdG e le rispettive sottocommissioni conducono accertamenti su numerosi aspetti della gestione di crisi[3].

Le CdG si sono occupate in particolare dell'organizzazione di crisi istituita dal Consiglio federale e dall'Amministrazione federale a inizio 2020 per affrontare la pandemia. Da un lato, tale organizzazione si è basata su strutture e processi ordinari dell'Amministrazione, come la procedura con cui i dipartimenti presentano proposte al Consiglio federale, e su alcuni organi previsti dalla legislazione, come lo Stato maggiore federale Protezione della popolazione (SMFP) e lo Stato maggiore di crisi del Consiglio federale per la gestione della pandemia da coronavirus (SMCC). Dall'altro lato, ha fatto ricorso anche a organi appositamente istituiti per gestire la pandemia, come la Task force COVID-19 dell'Ufficio federale della sanità pubblica (UFSP).

Le strutture organizzative dell'Amministrazione devono permettere al Consiglio federale di decidere tempestivamente in caso di crisi e devono tenere conto del sistema federale svizzero, per cui sono particolarmente importanti dal punto di vista dell'alta vigilanza. Spetta alle CdG, quale organo parlamentare competente, fare il bilancio di queste strutture e trarne i debiti insegnamenti per gli eventi futuri.

Durante la pandemia, sono state sollevate diverse critiche e questioni sull'organizzazione di crisi della Confederazione, le quali hanno riguardato essenzialmente i tre organi principali incaricati di supportare il Consiglio federale nella gestione della pandemia, nello specifico la Task force UFSP COVID-19, lo SMFP e lo SMCC[4]. Sul tema dell'organizzazione di crisi della Confederazione sono stati presentati anche diversi interventi parlamentari (cfr. cap. 4).

1 Di seguito: «crisi di COVID-19», «crisi» o «pandemia».
2 Le CdG analizzano la gestione della pandemia di COVID-19 da parte delle autorità federali, comunicato stampa delle CdG del 26 maggio 2020.
3 Una visione d'insieme dei temi trattati dalle CdG è disponibile nel Rapporto annuale 2020 delle Commissioni della gestione e della Delegazione delle Commissioni della gestione delle Camere federali del 26 gennaio 2021, cap. 4 (FF **2021** 570).
4 Secondo le critiche sollevate, l'UFSP avrebbe atteso troppo a lungo prima di istituire un'organizzazione di crisi per affrontare la pandemia e lo SMFP come pure lo SMCC non sarebbero stati istituiti conformemente ai compiti previsti dalle basi legali.

L'organizzazione di crisi è stata sottoposta anche a diverse valutazioni, commissionate e/o condotte dall'Amministrazione federale[5]. Durante la pandemia, le strutture organizzative esistenti sono state modificate e migliorate sulla base degli insegnamenti tratti dai primi mesi della crisi.

Sulla base degli accertamenti condotti da maggio 2020 presso i servizi amministrativi interessati, le CdG hanno deciso di comunicare nel presente rapporto i risultati del loro esame come pure la loro valutazione e le loro raccomandazioni, tenendo conto anche dei risultati delle precedenti valutazioni della gestione della pandemia e delle modifiche apportate da allora.

2 Oggetto del rapporto

Conformemente al loro mandato legale, le CdG esercitano l'alta vigilanza parlamentare riguardo ai criteri di legalità, adeguatezza ed efficacia. Nel presente caso, le CdG hanno cercato di rispondere alle domande riportate qui di seguito.

- *Legalità: le decisioni e le misure adottate dalle autorità federali in materia di organizzazione di crisi erano conformi all'ordinamento giuridico e alle prescrizioni pertinenti?*
- *Adeguatezza: le autorità federali hanno utilizzato in modo adeguato il margine di apprezzamento di cui disponevano in materia di organizzazione di crisi?*
- *Efficacia: l'organizzazione di crisi delle autorità federali ha permesso di raggiungere l'obiettivo perseguito, vale a dire una gestione efficace della crisi e un supporto adeguato al Consiglio federale nel processo decisionale?*

A tal fine, le CdG hanno incentrato il loro esame sul ruolo e sul funzionamento dei tre organi principali istituiti durante la pandemia per supportare il Consiglio federale nella gestione della crisi.

- Il primo organo è la *Task force UFSP COVID-19*. Questo organo, istituito dall'UFSP a fine gennaio 2020 e tuttora attivo, svolge un ruolo centrale nella gestione degli aspetti sanitari della crisi. I suoi compiti comprendono in particolare il monitoraggio della situazione epidemiologica, la preparazione e il coordinamento delle misure sanitarie e la gestione delle forniture mediche. Sempre in relazione a questo organo, le CdG hanno esaminato in termini generali anche l'organizzazione di crisi dell'UFSP e del Dipartimento federale dell'interno (DFI), di cui l'UFSP fa parte. Questi aspetti sono stati analizzati in maniera ap-

5 In particolare, va menzionata la valutazione globale della gestione di crisi nella prima fase della pandemia, effettuata dalla Cancelleria federale (CaF) su incarico del Consiglio federale: Cancelleria federale, Rapporto dell'11 dicembre 2020 di valutazione della gestione della crisi pandemica di COVID-19 (Prima fase / febbraio-agosto 2020). Le altre valutazioni effettuate dall'Amministrazione sono menzionate nel rapporto.

profondita dalla sottocommissione DFI/DATEC della Commissione della gestione del Consiglio degli Stati (CdG-S)[6].

- Il secondo organo è lo *Stato maggiore federale Protezione della popolazione* (SMFP). Questo organo permanente, che riunisce i rappresentanti di vari uffici federali, dei Cantoni e diversi altri attori, è incaricato della gestione degli eventi di portata nazionale riguardanti la protezione della popolazione. Nel contesto della crisi di COVID-19, si è riunito in modo informale da fine gennaio 2020, per poi entrare in funzione ufficialmente nel marzo 2020 e operare in modo continuativo fino ad oggi. Le attività di questo organo sono state analizzate in modo approfondito dalla sottocommissione DFAE/DDPS della Commissione della gestione del Consiglio nazionale (CdG-N)[7].
- Il terzo organo è lo *Stato maggiore di crisi del Consiglio federale per la gestione della pandemia da coronavirus* (SMCC). Questo organo, creato durante la pandemia sulla base delle Istruzioni concernenti la gestione delle crisi nell'Amministrazione federale[8], aveva il compito di coordinare le attività di gestione delle crisi in ambito sanitario. A tal fine aveva facoltà di emanare istruzioni e coinvolgeva rappresentanti della comunità scientifica e della società civile nella gestione di crisi della Confederazione. Istituito dal Consiglio federale a fine marzo 2020, è stato sciolto a fine giugno 2020, al termine della «situazione straordinaria» di cui alla legge sulle epidemie (LEp)[9]. Tali elementi sono stati analizzati in modo approfondito dalla sottocommissione DFGP/CaF della Commissione della gestione del Consiglio degli Stati (CdG-S)[10].

Per ciascuno di questi tre organi, le CdG hanno esaminato dapprima le basi legali e altre prescrizioni pertinenti, per poi analizzarne il ruolo e il funzionamento durante la prima fase della crisi[11]. Inoltre, hanno preso atto delle valutazioni già effettuate come pure dei miglioramenti o di altre misure adottate in relazione a questi organi durante la pandemia e, sulla base di tali elementi, hanno formulato il loro parere dal punto di vista dell'alta vigilanza e le loro raccomandazioni all'indirizzo del Consiglio federale.

6 La sottocommissione DFI/DATEC della CdG-S è composta dai consiglieri agli Stati Marco Chiesa (presidente), Elisabeth Baume-Schneider, Matthias Michel, Othmar Reichmuth e Heidi Z'graggen.

7 La sottocommissione DFAE/DDPS della CdG-N è composta dai consiglieri nazionali Nicolo Paganini (presidente), Yvette Estermann, Corina Gredig, Alois Huber, Matthias Samuel Jauslin, Fabian Molina, Isabelle Pasquier-Eichenberger, Priska Seiler Graf e Erich von Siebenthal.

8 Istruzioni del 21 giugno 2019 concernenti la gestione delle crisi nell'Amministrazione federale (FF **2019** 3837).

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

10 La sottocommissione DFGP/CaF della CdG-S è composta dai consiglieri agli Stati Daniel Fässler (presidente), Thierry Burkart, Marco Chiesa, Carlo Sommaruga e Heidi Z'graggen.

11 Per prima fase della crisi si intende il periodo che va da gennaio a giugno 2020 (cfr. in merito anche la pagina seguente).

Oltre che sull'attività individuale dei tre organi summenzionati, le CdG hanno focalizzato la loro attenzione in particolare sul coordinamento tra di essi, così da stabilire se tale coordinamento aveva permesso di supportare adeguatamente il Consiglio federale nel suo processo decisionale di gestione della pandemia.

Le CdG hanno incentrato il loro esame sulle attività di questi tre organi, appositamente istituiti per affrontare la pandemia, ma non hanno analizzato nel dettaglio il ruolo delle strutture tradizionali dell'Amministrazione durante la crisi, come la Conferenza dei segretari generali (CSG), o il funzionamento delle procedure di proposta del Consiglio federale e di corapporto dei dipartimenti. Le CdG riportano comunque alcune considerazioni al riguardo nel capitolo 10.

Nel presente rapporto le CdG non esaminano neanche le modalità con cui il Consiglio federale ha deciso le misure di gestione della pandemia (ad es. misure sanitarie o economiche) né esprimono il loro parere sull'adeguatezza di tali misure. Non affrontano nemmeno le basi scientifiche su cui il Consiglio federale ha fondato le sue decisioni, né la comunicazione di crisi delle autorità federali o l'individuazione precoce delle situazioni di crisi da parte della Confederazione. Alcuni di questi aspetti sono oggetto di accertamenti separati da parte delle CdG[12]. Il tema della collaborazione con i Cantoni e del loro coinvolgimento negli organi di crisi è affrontato in modo puntuale nel presente rapporto, ma viene comunque esaminato su un piano più generale dalla CdG-S in un dossier separato[13].

Qui di seguito, le CdG non si occupano nemmeno dell'attività degli altri organi di crisi istituiti a livello di Confederazione, dipartimenti, uffici o di altri enti (ad es. le imprese parastatali) per affrontare la pandemia di COVID-19. Il presente rapporto si concentra essenzialmente su un esame mirato dei tre organi principali appositamente entrati in funzione durante la pandemia per supportare il Consiglio federale nella sua gestione. Su tale base, le CdG traggono anche diverse conclusioni di portata generale sull'organizzazione di crisi della Confederazione (cfr. cap. 9 e 10). La Commissione federale per la preparazione e la risposta alle pandemie (CFP) è oggetto di un'ispezione separata svolta dalla CdG-S[14].

Lo strumento delle esercitazioni di crisi della Confederazione e il valore aggiunto che questo rappresenta per le crisi effettive, come quella della pandemia di COVID-19, sono stati esaminati solo marginalmente nel presente rapporto (cfr. cap. 10). Ciò nonostante la CdG-S monitora gli sviluppi in questo settore nell'ambito della sua regolare attività di alta vigilanza.

12 Le basi di informazione scientifica sono attualmente oggetto di una valutazione da parte del Controllo parlamentare dell'amministrazione (CPA) commissionata dalle CdG, mentre la comunicazione di crisi e l'individuazione precoce delle situazioni di crisi sono esaminate in modo puntuale dalla sottocommissione DFGP/CaF della CdG-S.

13 La collaborazione con i Cantoni è approfondita dalla sottocommissione DFI/DETEC della CdG-S.

14 Nel gennaio 2021 le CdG hanno deciso di condurre un'ispezione concernente le commissioni consultive extraparlamentari. A tale scopo hanno incaricato il Controllo parlamentare dell'amministrazione (CPA) di effettuare una valutazione sotto la responsabilità della sottocommissione DFGP/ChF delle CdG−S.

Sul piano temporale, le CdG hanno incentrato il loro lavoro essenzialmente sulla prima fase della pandemia, che va dalle prime menzioni del COVID-19 all'interno dell'Amministrazione federale (inizio gennaio 2020) alla fine del periodo di «situazione straordinaria» di cui alla LEp (19 giugno 2020). Tuttavia, si sono informate regolarmente sull'evoluzione dell'organizzazione di crisi e sui risultati delle valutazioni effettuate dalle autorità federali nei mesi successivi, integrando all'occorrenza tali elementi nella loro analisi.

Le CdG sottolineano inoltre che, al momento dell'adozione del presente rapporto, la pandemia di COVID-19 non è ancora terminata e che diverse valutazioni sulla gestione della stessa da parte delle autorità federali sono ancora in corso. La valutazione presentata in questo rapporto riflette quindi lo stato delle conoscenze al momento della chiusura delle indagini e le CdG si riservano di completarla in un secondo momento.

3 Procedure delle CdG

Le indagini in questo dossier sono state condotte tra maggio 2020 e gennaio 2022 dalle sottocommissioni DFI/DATEC e DFGP/CaF della CdG-S nonché dalla sottocommissione DFAE/DDPS della CdG-N. Le sottocommissioni hanno accertato i fatti nonché rilevato gli elementi pertinenti per l'alta vigilanza parlamentare, approfondendoli con i rappresentanti interessati del Consiglio federale e dell'Amministrazione. Hanno informato regolarmente la CdG-S e la CdG-N sullo stato di avanzamento dei loro accertamenti. Al fine di garantire un esame coerente ed evitare ridondanze, le tre sottocommissioni si sono coordinate riguardo all'oggetto e ai risultati dei loro lavori. All'occorrenza, si sono avvalse anche delle informazioni raccolte da altre sottocommissioni delle CdG che chiarivano determinati aspetti dell'organizzazione di crisi.

La sottocommissione DFI/DATEC della CdG-S si è concentrata sull'organizzazione di crisi dell'UFSP e sulla Task force UFSP COVID-19 come pure sull'organizzazione di crisi del DFI. Ha intrattenuto diversi scambi con l'ex direttore e l'attuale direttrice dell'UFSP e con diversi responsabili dell'Ufficio[15], ma anche con il capo del DFI[16], l'attuale segretario generale[17] e l'ex segretario generale del Dipartimento[18]. Inoltre, ha rivolto domande scritte al DFI e all'UFSP e ha preso atto di vari documenti amministrativi interni nonché di valutazioni relative a questi elementi.

La sottocommissione DFAE/DDPS della CdG-N ha cercato di stabilire se lo SMFP sia stato istituito secondo le disposizioni di legge e soprattutto secondo le disposi-

15 Audizioni del 29 giugno 2020, 17 agosto 2020 e 18 maggio 2021.
16 Audizioni del 12 ottobre 2020 e 18 maggio 2021.
17 Audizioni del 12 ottobre 2020 e 18 maggio 2021.
18 Audizione del 12 ottobre 2020.

zioni del Piano pandemico[19]. A tal fine, ha analizzato le disposizioni di legge, le valutazioni e i rapporti esistenti sul ruolo dello SMFP durante la pandemia di COVID-19. Ha inoltre ascoltato l'ex direttore dell'UFSP[20], che ha presieduto lo SMFP durante la prima fase della pandemia, l'attuale presidente dello SMFP[21], il capo di stato maggiore dello SMFP[22] e il co-responsabile del comitato direttivo dell'elemento di pianificazione dello SMFP[23]. Durante un'altra audizione ha anche chiesto informazioni supplementari al capo del Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport (DDPS) e al capo del DFI[24].

La sottocommissione DFGP/CaF della CdG-S si è concentrata sul ruolo e sul funzionamento dello stato maggiore di crisi ad hoc del Consiglio federale per la gestione della pandemia da coronavirus (SMCC). Ha analizzato le basi legali pertinenti come pure i rapporti e le valutazioni già allestiti sul ruolo dello SMCC durante la pandemia di coronavirus. Inoltre, ha ascoltato la presidente della Confederazione per il 2020[25], il cancelliere e il vicecancelliere della Confederazione[26], l'ex responsabile dello SMCC[27], il segretario generale del DATEC[28], la direttrice supplente dell'Ufficio federale della giustizia (UFG)[29] e il segretario generale della Conferenza dei governi cantonali (CdC)[30].

Le CdG hanno anche discusso a più riprese l'organizzazione di crisi della Confederazione con i membri interessati del Consiglio federale e con il cancelliere della Confederazione durante le loro sedute plenarie ordinarie[31] e le sedute annuali dedicate al rapporto di gestione del Consiglio federale[32].

L'elenco dettagliato delle persone sentite è allegato al presente rapporto. Le CdG ringraziano i vari attori per la loro collaborazione costruttiva nell'ambito del presente dossier nonché per le risposte dettagliate e trasparenti che hanno fornito.

19 Piano svizzero per pandemia influenzale. Strategie e misure di preparazione a una pandemia influenzale, 5ª edizione, gennaio 2018.
20 Audizione del 17 maggio 2021.
21 Audizione del 13 aprile 2021.
22 Audizione del 13 aprile 2021.
23 Audizione del 13 aprile 2021.
24 Audizioni del 10 e 11 maggio 2021 (riguardanti il rapporto di gestione del Consiglio federale).
25 Audizione del 15 febbraio 2021. Durante la prima fase della pandemia, la presidente della Confederazione era la consigliera federale Simonetta Sommaruga, capo del Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni (DATEC) (di seguito: «la presidente della Confederazione per il 2020»).
26 Audizioni del 9 ottobre 2020 e del 15 febbraio 2021.
27 Audizione del 15 febbraio 2021.
28 Audizione del 15 febbraio 2021.
29 Audizione del 23 agosto 2021.
30 Audizione del 23 agosto 2021.
31 In particolare: audizioni del capo del DATEC (presidente della Confederazione per il 2020), del capo del DFI e del capo del DEFR durante le sedute del 21 aprile 2020 (CdG-N) e del 29 aprile 2020 (CdG-S), audizione del cancelliere della Confederazione durante la seduta congiunta di CdG-N e CdG-S del 25 gennaio 2021.
32 Sedute congiunte della CdG-N e della CdG-S dell'11, 12 e 18 maggio 2020 e del 10, 11, 17 e 18 maggio 2021.

Inoltre, le CdG hanno preso atto della versione integrale dei verbali dei tre organi di crisi interessati per la prima fase della pandemia[33] nonché delle decisioni pertinenti del Consiglio federale. Le informazioni contenute in questi documenti hanno permesso di chiarire alcuni aspetti riguardanti la cronologia dei fatti e il funzionamento dell'organizzazione di crisi.

Nell'estate 2021 le tre sottocommissioni hanno deciso di elaborare un rapporto congiunto per presentare i fatti a loro noti e comunicare i risultati dei loro accertamenti e le loro conclusioni. Il progetto di rapporto è stato sottoposto per consultazione al Consiglio federale e agli enti interessati. Le due CdG hanno esaminato e approvato la versione finale del rapporto durante la loro seduta plenaria del 17 maggio 2022 per poi trasmetterla al Consiglio federale. Nella stessa seduta, hanno anche deciso di pubblicare il rapporto.

Qui di seguito, le CdG presentano anzitutto un riassunto dei principali interventi parlamentari depositati concernenti l'organizzazione di crisi della Confederazione (cap. 4) e una panoramica delle basi legali nonché delle prescrizioni pertinenti (cap. 5). Successivamente presentano in tre capitoli separati le loro constatazioni e la loro valutazione sul ruolo e sull'attività dei tre organi di crisi principali. Il capitolo 6 tratta l'organizzazione di crisi dell'UFSP e del DFI (compresa la Task force UFSP COVID-19), il capitolo 7 è dedicato allo SMFP e il capitolo 8 allo SMCC. Nel capitolo 9 le CdG approfondiscono la questione del coordinamento tra questi tre organi e infine il capitolo 10 è dedicato a una valutazione globale dal punto di vista dell'alta vigilanza.

4 Interventi parlamentari depositati in relazione all'organizzazione di crisi della Confederazione

I numerosi interventi parlamentari correlati all'organizzazione di crisi della Confederazione possono essere suddivisi in due categorie. La prima categoria riguarda la ripartizione delle competenze tra il Consiglio federale e il Parlamento durante la crisi[34]. La seconda categoria, cui si limita questo rapporto, riguarda l'organizzazione di crisi del Consiglio federale, descritta più in dettaglio qui di seguito.

Nell'ambito degli *interventi finora accolti*[35], il Consiglio federale, in adempimento del postulato 21.3449 depositato dalla Commissione della politica di sicurezza del Consiglio degli Stati (CPS-S)[36], allestirà un rapporto sui mezzi che permetterebbero di rafforzare la gestione di crisi strategica della Svizzera e di formare i quadri a tale

33 Per la Task force UFSP COVID-19: dal 23 gennaio al 6 luglio 2020. Per lo SMFP: dal 24 gennaio al 6 luglio 2020. Per lo SMCC: dal 25 marzo al 18 giugno 2020.

34 Anche i seguenti interventi parlamentari riguardano questo argomento: Iv. Pa. CIP-N 20.437 Migliorare la capacità d'intervento del Parlamento in situazioni di crisi, depositata il 29 maggio 2020; Mo. Stark 21.3033 Coinvolgere meglio il Parlamento nella lotta contro future pandemie, depositata il 1° marzo 2021; Iv. Pa. Regazzi 21.431 «Camere federali. Su un piano di parità con il Consiglio federale», depositata il 18 marzo 2021.

35 Stato: 25 febbraio 2022.

36 Po. CPS-S 21.3449 Gestione strategica delle crisi, depositato il 25 marzo 2021.

scopo. Nella motivazione del suo postulato, la CPS-S scrive che la gestione della crisi di COVID-19 ha messo in luce importanti lacune nella pianificazione e nella condotta strategiche e che il più delle volte il Consiglio federale e l'Amministrazione hanno reagito invece di agire. Inoltre, nel giugno 2021 il Consiglio nazionale ha accolto il postulato 21.3205[37] che incarica il Consiglio federale di valutare il ruolo dello SMFP durante la pandemia. Il Consiglio federale includerà altri postulati nella sua valutazione in corso della gestione di crisi[38].

Gli interventi *assegnati alla CdG-S per l'esame preliminare* riguardano la creazione di nuove strutture, da un lato sotto forma di organi che apportano conoscenze e sono incaricati e nominati dal Consiglio federale (mozione Ettlin 21.3956[39]), dall'altro lato sotto forma di un comitato del Consiglio federale che deliberi preventivamente in merito a eventuali decisioni di dichiarare una situazione particolare o straordinaria nonché in merito a tutte le ulteriori decisioni che ne derivano (mozione Stark 21.3722[40]). Inoltre la mozione Français (21.3225)[41], che verte sulla creazione di una piattaforma permanente di esperti scientifici, la quale identifichi gli specialisti più idonei a formare una task force, è stata assegnata alla Commissione della scienza, dell'educazione e della cultura del Consiglio degli Stati (CSEC-S).

La Camera non ha ancora trattato il postulato De Quattro[42] sulla creazione di un centro di competenza per anticipare le crisi future, la mozione Wettstein[43] sulla creazione di un centro nazionale di allerta per le pandemie e la mozione Burgherr[44] sulla creazione di uno Stato maggiore di crisi interdisciplinare per coordinare i provvedimenti della Confederazione. Tre interventi sono già stati respinti e quindi liquidati[45].

37 Po. Gruppo liberale radicale 21.3205 Ruolo dello Stato maggiore federale Protezione della popolazione nell'ambito della pandemia di Covid-19, depositato il 17 marzo 2021.

38 Adempimento del Po. Michel 20.3280 Utilizzare il potenziale scientifico per affrontare periodi di crisi, depositato il 5 maggio 2020, del Po. Binder-Keller 20.3297 «Coronavirus. Istituire un gruppo di esperti incaricato di elaborare la pandemia e di trarne le conseguenze», depositato il 5 maggio 2020 e del Po. Cottier 20.4522 «Il federalismo di fronte alle crisi. Gli insegnamenti da trarre dalla crisi pandemica», depositato il 16 dicembre 2020.

39 Mo. Ettlin 21.3956 Consigliare correttamente il Consiglio federale in caso di crisi, depositata il 18 giugno 2021.

40 Mo. Stark 21.3722 Rendere la struttura di condotta del Consiglio federale resiliente alle crisi, depositata il 15 giugno 2021.

41 Mo. Français 21.3225 «Post Covid-19. Per una piattaforma permanente di esperti scientifici», depositata il 17 marzo 2021.

42 Po. De Quattro 20.3542 Un centro di competenza per gestire il dopo Covid-19, depositato l'8 giugno 2020.

43 Mo. Wettstein 21.3647 Istituire un centro nazionale di allerta per le pandemie, depositata il 7 giugno 2021.

44 Mo. Burgherr 21.3323 Limitare il potere conferito al Consiglio federale dalla legge sulle epidemie, depositata il 18 marzo 2021.

45 Iv. Pa. Rieder 20.414 Istituzione di una Delegazione giuridica (DelGiu), depositato il 4 maggio 2020; Po. Burkart 20.3478 «In grado di affrontare qualsiasi crisi. Lo Stato maggiore federale di condotta permanente operativo», depositato il 2 giugno 2020; Mo. Wicki 20.3748 Istituzionalizzare le riflessioni sulle decisioni del Consiglio federale in tempi di crisi, depositata il 18 giugno 2020.

5 Basi legali e prescrizioni pertinenti per gli organi di crisi della Confederazione

Qui di seguito le CdG forniscono una descrizione generale delle basi legali e delle prescrizioni pertinenti per i principali organi di crisi della Confederazione associati alla pandemia di COVID-19. Informazioni più dettagliate sono riportate nei capitoli dedicati ai diversi organi (cfr. cap. 6.1, 7.1 e 8.1).

L'organizzazione dei dipartimenti e degli uffici, tanto in tempi normali quanto in tempi di crisi, fa riferimento anzitutto alla *legge e all'ordinanza sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione* (LOGA e OLOGA)[46]. Nello specifico, queste definiscono i compiti dei capi di dipartimento (art. 37 segg. LOGA), dei segretari generali (art. 41 segg. LOGA) e della Conferenza dei segretari generali (art. 53 LOGA). Disciplinano inoltre la procedura secondo cui i dipartimenti presentano i progetti di decisione da trattare al Consiglio federale (cfr. in particolare gli art. 1–5 OLOGA). La LOGA prevede anche la possibilità di istituire conferenze o unità amministrative indipendenti incaricate di compiti di stato maggiore, di pianificazione e di coordinamento (art. 55), di incaricare gruppi di lavoro di compiti interdipartimentali di durata limitata (art. 56) e di fare capo a consulenti esterni (art. 57).

I principi fondamentali dell'organizzazione di crisi della Confederazione sono definiti nelle *Istruzioni concernenti la gestione delle crisi nell'Amministrazione federale*, la cui ultima versione è stata decisa dal Consiglio federale nel giugno 2019[47]. Tali Istruzioni disciplinano i principi di gestione delle crisi, la collaborazione e il coordinamento fra gli stati maggiori di crisi (cfr. cap. 9), l'organizzazione e i compiti dello stato maggiore di crisi ad hoc del Consiglio federale (cfr. cap. 8) nonché la formazione e le esercitazioni nel settore della gestione delle crisi. Le Istruzioni stabiliscono che «in caso di crisi i dipartimenti si accordano su un dipartimento responsabile per la sua gestione» e che «successivamente il Consiglio federale adotta una decisione in merito» (n. 2.2.1). Specificano inoltre che le direttive della Cancelleria federale (CaF) per gli affari del Consiglio federale si applicano in tutte le situazioni e anche in caso d'urgenza (n. 2.4) come pure che i dipartimenti e la CaF decidono autonomamente in merito all'attivazione dei loro stati maggiori di crisi (n. 3.1.1). Le unità amministrative si coordinano affinché i singoli titolari di funzioni non operino contemporaneamente in vari stati maggiori (n. 3.1.2). Le Istruzioni stabiliscono altresì che le relazioni fra gli stati maggiori di crisi sono determinate in base a un ordine gerarchico: lo stato maggiore di crisi ad hoc del Consiglio federale emana le prescrizioni di carattere politico-strategico che devono essere attuate dagli altri stati maggiori di crisi (n. 3.1.4). È anche possibile creare stati maggiori di crisi interdipartimentali (n. 3.5.1).

46 Legge del 21 marzo 1997 sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (LOGA; RS **172.010**), ordinanza del 25 novembre 1998 sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (OLOGA; RS **172.010.1**).

47 Istruzioni del 21 giugno 2019 concernenti la gestione delle crisi nell'Amministrazione federale (FF **2019** 3837).

La *legge sulle epidemie* (LEp), la cui ultima versione è in vigore dal 1° gennaio 2016, pone la base legale specifica per gestire una crisi legata a una malattia trasmissibile. Definisce i compiti della Confederazione e dei Cantoni nel campo della lotta contro le malattie trasmissibili dell'essere umano, determinando così la portata delle attività e delle competenze del Consiglio federale, del DFI e dell'UFSP nelle varie fasi di un'epidemia. La nuova legge sulle epidemie ha sostituito il precedente modello di crisi a due livelli con un modello a tre livelli, introducendo così la «situazione particolare» tra la situazione normale e quella straordinaria (art. 6 LEp)[48]. Questo modello a tre livelli è uno degli elementi essenziali della nuova legge sulle epidemie. In caso di crisi, in virtù dell'articolo 6 capoverso 2 LEp, ol Consiglio federale può ordinare i provvedimenti necessari in base alle esigenze ancora prima che siano soddisfatte le condizioni di applicazione del diritto di necessità costituzionale. Poiché il coordinamento dei vari provvedimenti all'interno della Confederazione è già di grande importanza durante una situazione particolare, la LEp conferisce al DFI il compito di coordinare i provvedimenti di lotta contro le malattie trasmissibili (art. 6 cpv. 3).

Il capitolo 7 della LEp, dedicato agli aspetti di organizzazione e procedura, prevede l'istituzione di un organo d'intervento al verificarsi di particolari eventi, ovvero lo SMFP (art. 55, cfr. in merito cap. 7), e di un organo di coordinamento tra Confederazione e Cantoni[49] (art. 54). La LEp disciplina anche l'organizzazione e il ruolo delle commissioni federali competenti (art. 56 e 57) e i principi del trattamento dei dati (art. 58–62*a*). Infine, contiene diverse disposizioni relative all'informazione e allo scambio di informazioni (art. 9 e 10) e al ruolo di vigilanza e coordinamento della Confederazione (art. 77 segg.).

Il *Piano svizzero per pandemia influenzale*[50] descrive le strategie e le misure di preparazione del sistema sanitario a una pandemia influenzale, fungendo da base per l'allestimento di piani di crisi e di emergenza a livello cantonale, regionale e locale. Questo documento, la cui edizione più recente è stata pubblicata nel 2018, è stato redatto e approvato dall'UFSP e dalla Commissione federale per la preparazione e la risposta alle pandemie (CFP)[51]; numerosi attori dell'Amministrazione, delle autorità

48 Messaggio del Consiglio federale del 3 dicembre 2010 concernente la revisione della legge federale sulla lotta contro le malattie trasmissibili dell'essere umano (FF **2011** 283, in particolare 333 segg.).

49 Di seguito: Organo di coordinamento della legge sulle epidemie (OrC LEp).

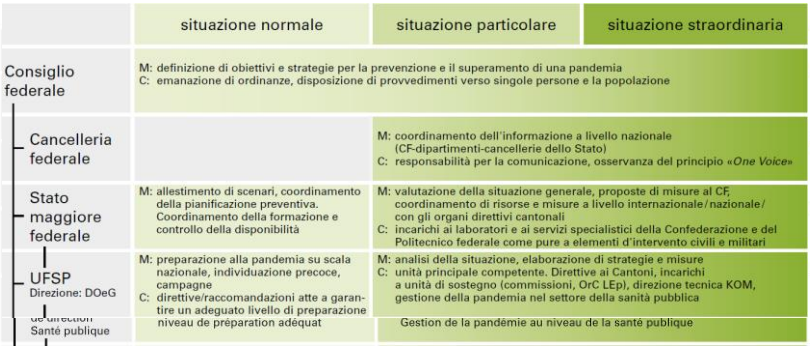
50 Piano svizzero per pandemia influenzale. Strategie e misure di preparazione a una pandemia influenzale, 5ª edizione, gennaio 2018.

51 La CFP è incaricata di assistere l'Amministrazione federale nella preparazione alle pandemie causate da virus influenzali o da altri virus respiratori. Questo compito comprende in particolare l'aggiornamento regolare del Piano pandemico svizzero e la partecipazione all'elaborazione di raccomandazioni. In caso di evento, la CFP assume un ruolo consultivo nella valutazione della situazione e del rischio come pure nella scelta di strategie e misure per affrontare una pandemia. I membri della CFP (attualmente 14) sono esperti nei campi dell'epidemiologia, delle scienze naturali, della medicina, della comunicazione e di altre discipline importanti per la preparazione e la gestione delle pandemie.

cantonali e del settore sanitario hanno partecipato alla sua elaborazione[52]. Il Piano pandemico definisce i compiti della Confederazione – in particolare dell'UFSP – e dei Cantoni nella gestione di un tale evento. Il capitolo 3.2 («Condotta, coordinamento e controllo») delinea i ruoli rispettivi dell'UFSP e di altri organi, come lo SMFP, Swissmedic o la CFP.

La figura sottostante, tratta dal Piano pandemico, fornisce una panoramica delle principali mansioni (M) e competenze (C) del Consiglio federale, della CaF, dello SMFP e dell'UFSP nel quadro della lotta contro una pandemia influenzale.

Mansioni e competenze nella lotta contro una pandemia



Piano pandemico 2018: estratto della figura I.3.1, pag. 19

52 Nella pratica, i responsabili del progetto «Piano per pandemia» sono il capo della sezione Gestione delle crisi e collaborazione internazionale dell'UFSP e la presidente della CFP. Affiancano il progetto la CFP nonché rappresentanti dell'Istituto di virologia e immunologia (IVI), della Base logistica dell'esercito (BLE), dell'Ufficio federale dell'approvvigionamento economico del Paese (UFAE), dell'Ufficio federale della sicurezza alimentare e di veterinaria (USAV) e del Servizio sanitario coordinato (SSC). Numerosi consulenti partecipano alla preparazione del piano, tra cui medici e farmacisti cantonali, diversi uffici e unità federali e vari attori del settore sanitario e dei Cantoni (per informazioni dettagliate, cfr. Piano per pandemia influenzale 2018, Colophon, pag. 128).

6 Ufficio federale della sanità pubblica (UFSP) e Dipartimento federale dell'interno (DFI)

In questo capitolo, le CdG presentano i risultati del loro esame riguardante l'organizzazione di crisi dell'UFSP (compresa la Task force UFSP COVID-19) e del DFI. Il capitolo 6.1 fornisce una panoramica delle basi legali e di altre prescrizioni pertinenti. Nel capitolo 6.2, le CdG riportano i fatti rilevati[53]. Il capitolo 6.3 tratta le valutazioni e i miglioramenti realizzati dall'Amministrazione dopo la prima ondata della pandemia. Infine, nel capitolo 6.4, le CdG presentano la loro valutazione dal punto di vista dell'alta vigilanza parlamentare.

6.1 Basi legali e altre prescrizioni

Dinanzi alle CdG il capo del DFI e i rappresentanti del Dipartimento e dell'UFSP hanno sottolineato che l'organizzazione di crisi per affrontare la pandemia di COVID-19 si basava essenzialmente sulle strutture esistenti.

L'organizzazione del DFI si basa sui principi generali della LOGA e dell'OLOGA (cfr. cap. 5). Tali principi sono poi specificati a livello di dipartimento nell'*ordinanza sull'organizzazione del Dipartimento federale dell'interno* (OOrg-DFI)[54], che precisa, tra l'altro, i compiti della Segreteria generale (SG-DFI) e dell'UFSP. L'Ufficio è incaricato in particolare di «riconoscere precocemente nuove minacce per la salute ed essere sempre pronto a far fronte in modo efficace a crisi» (art. 9 cpv. 2 lett. b). Secondo il capo del DFI, la legge ha conferito al Dipartimento tutto il margine di manovra necessario.

Le *Istruzioni concernenti la gestione delle crisi nell'Amministrazione federale* (cfr. cap. 5) prevedono che i dipartimenti decidano autonomamente in merito all'attivazione dei loro stati maggiori di crisi, ma che si coordinino tra di loro (n. 3.1). Specificano inoltre il ruolo degli stati maggiori di crisi dipartimentali, i quali supportano sia i rispettivi capidipartimento nella gestione delle crisi (n. 3.4.1) sia lo stato maggiore di crisi ad hoc del Consiglio federale (n. 3.4.3).

Come indicato nel capitolo 5, la *legge sulle epidemie* definisce i compiti della Confederazione e dei Cantoni nel campo della lotta contro le malattie trasmissibili dell'essere umano e contempla diverse disposizioni in materia di organizzazione, ma non prevede disposizioni specifiche relative all'organizzazione dell'UFSP o del DFI in caso di crisi sanitaria.

53 La presentazione dei fatti si limita agli elementi di pertinenza sull'*organizzazione di crisi* del DFI e dell'UFSP durante i primi mesi della pandemia, senza voler fornire una cronologia esaustiva dell'evoluzione della situazione sanitaria o delle attività dell'Ufficio e del Dipartimento durante la crisi.

54 Ordinanza del 28 giugno 2000 sull'organizzazione del Dipartimento federale dell'interno (OOrg-DFI, RS **172.212.1**).

La definizione del ruolo dell'UFSP in caso di pandemia influenzale viene infatti affidata al *Piano svizzero per pandemia influenzale* (cfr. cap. 5). Secondo il capitolo 3.2 di tale piano, spetta all'Ufficio elaborare strategie e misure, conferire mandati alle unità di supporto e gestire la comunicazione a livello tecnico. Tuttavia, proprio come la LEp, il Piano svizzero per pandemia influenzale non contiene prescrizioni precise sull'organizzazione di crisi dell'UFSP o del DFI. Secondo il capo del DFI, tale piano ha comunque costituito una guida su cui il Dipartimento ha potuto basarsi per organizzare la trasformazione e per i lavori necessari.

L'organizzazione di crisi interna dell'UFSP si basa sul Manuale di gestione di crisi dell'UFSP[55]. Questo documento, la cui ultima versione è stata approvata dalla direzione dell'UFSP nell'aprile 2018, specifica sia i processi da applicare in tempi di crisi sia l'organizzazione e le attività dello stato maggiore di crisi dell'Ufficio, che viene istituito quando spetta all'UFSP gestire una tale situazione. Il Manuale descrive in particolare i diversi tipi di crisi che l'Ufficio può trovarsi ad affrontare, le fasi di una crisi e le misure da adottare per ciascuna fase, come pure la posizione dell'UFSP all'interno dell'organizzazione di crisi della Confederazione. Specifica inoltre in dettaglio le modalità che determinano l'avvio dello stato di crisi[56].

Secondo il Manuale, lo stato maggiore di crisi dell'UFSP è diretto da una «direzione dello stato maggiore di crisi», con compiti e responsabilità definiti in un apposito documento, il quale è affiancato da un «capo di stato maggiore» incaricato di coordinare i lavori. Lo stato maggiore di crisi è poi strutturato in diversi gruppi di lavoro incaricati di compiti specifici[57]. Il Manuale sottolinea l'importanza di definire chiaramente i compiti e le competenze dello stato maggiore, di regolamentare le supplenze nonché di garantire il funzionamento ordinario dei servizi che non sono direttamente interessati dalla crisi. Le modalità dell'impegno dello stato maggiore nella gestione della crisi e la fase di uscita dalla crisi sono presentate in forma sintetica. Il Manuale contiene anche due brevi capitoli sulla collaborazione con la SG-DFI e lo SMFP, riportando inoltre in allegato diversi modelli e liste di controllo.

Il 12 marzo 2020 la SG-DFI ha adottato un *piano pandemico*[58] basato sui documenti quadro dell'UFSP (piano pandemico, cfr. sopra) e della CaF (concetto di comunicazione in caso di crisi[59]). Questo documento interno descrive le principali misure organizzative, preventive e sanitarie da adottare per ridurre la diffusione di una malattia tra il personale, mantenere l'infrastruttura operativa e assicurare i compiti principali della SG-DFI per circa tre mesi con – nel peggiore dei casi – il 60 per cento del personale. Il Piano disciplina la ripartizione delle responsabilità di condot-

55 Ufficio federale della sanità pubblica, «Krisenmanagement BAG», 27 aprile 2018 (in francese e tedesco).
56 A tal fine, il manuale prevede una riunione di avvio dello stato di crisi, precisando l'elenco delle decisioni da adottare e delle persone da coinvolgere.
57 Ad es.: affari internazionali, strategia, misure, vigilanza ecc. Il manuale comprende un organigramma dettagliato dello stato maggiore di crisi.
58 Betrieblicher Pandemieplan (Betriebssicherheit Pandemie) für das Generalsekretariat EDI, 12 marzo 2020 (in tedesco).
59 Comunicazione di crisi, coordinamento della comunicazione politica da parte della Cancelleria federale, concetto e toolbox della CaF, febbraio 2020.

ta e di decisione all'interno della Segreteria generale e prevede la creazione di un «team pandemia» composto da una dozzina di rappresentanti di vari settori chiave (risorse, processi centrali, comunicazione, logistica ecc.). Presenta inoltre le principali misure di igiene da attuare in caso di pandemia, i principi per la comunicazione interna e delinea i processi fondamentali da garantire in caso di pandemia. Il DFI ha riferito che questo piano è stato successivamente utilizzato come modello per altri uffici del Dipartimento[60].

Dinanzi alle CdG i rappresentanti del DFI hanno dichiarato che secondo loro gli *insegnamenti tratti dalle esercitazioni* condotte dalla Confederazione negli anni precedenti avevano avuto un effetto positivo sull'organizzazione di crisi. Una situazione di pandemia era stata simulata nell'ambito dell'Esercitazione della Rete integrata Svizzera per la sicurezza 2014 (ERSS 14)[61]. Nel 2017, a seguito dell'Esercizio di condotta strategica della Confederazione (ECS 17), era stata formulata una decina di raccomandazioni, in particolare sull'organizzazione di crisi dei dipartimenti e degli uffici[62]. Secondo le affermazioni del DFI e dell'UFSP, i risultati di queste esercitazioni sono stati integrati nel Piano per pandemia influenzale e nel Manuale di gestione di crisi dell'UFSP[63]. Tuttavia, dinanzi alle CdG il capo del DFI ha dichiarato che un'esercitazione non può mai essere paragonata a una vera e propria pandemia.

6.2 Organizzazione e ruolo del DFI e dell'UFSP durante la prima ondata della pandemia (da gennaio a giugno 2020)

Qui di seguito, le CdG presentano i fatti rilevati riguardo all'organizzazione di crisi del DFI e dell'UFSP nella prima ondata della pandemia[64] e al ruolo del Dipartimento e dell'Ufficio nella gestione di crisi della Confederazione. L'organizzazione e il ruolo degli organi esterni legati all'UFSP, come la CFP o la Commissione federale per le vaccinazioni (CFV), non sono invece stati approfonditi in questo contesto. Allo stesso modo, in questo rapporto le CdG non valutano le misure sanitarie adottate durante la crisi dal DFI e dall'UFSP, rispettivamente proposte dal Dipartimento e dall'Ufficio al Consiglio federale. Le informazioni scientifiche su cui l'UFSP ha

60 Il DFI ha precisato che gli uffici più grandi del Dipartimento dispongono di un proprio piano pandemico. Una valutazione interna effettuata nell'autunno 2020 (cfr. cap. 6.3) ha evidenziato che sei delle dieci unità amministrative del Dipartimento disponevano di un proprio piano pandemico e che sette unità potevano contare su una struttura organizzativa di crisi preesistente.

61 Direzione del progetto ERSS 14: Rapporto finale ERSS 14, maggio 2015.

62 Consiglio federale: Rapporto di valutazione Esercizio di condotta strategica 2017 (ECS 17), 9 maggio 2018.

63 La CaF ha inoltre informato le CdG che le raccomandazioni dell'ECS 17 sono state integrate nella revisione delle Istruzioni del Consiglio federale concernenti la gestione delle crisi nell'Amministrazione federale, conclusasi nel 2019.

64 Con «prima ondata della pandemia», le CdG intendono il periodo che va dalle prime menzioni di COVID-19 all'interno dell'Amministrazione federale (inizio gennaio 2020) alla fine del periodo di «situazione straordinaria» di cui alla LEp (19 giugno 2020).

fondato la sua gestione della pandemia e gli aspetti riguardanti la comunicazione di crisi sono oggetto di esami separati[65].

6.2.1 Avvio dello stato di crisi

Comparsa del virus, prime misure organizzative

Le prime informazioni sulla comparsa di un cluster di malattie polmonari di origine sconosciuta in Cina iniziano a circolare nei media già tra la fine del 2019 e l'inizio del 2020. Secondo il capo del DFI, l'UFSP comincia a monitorare la situazione dalla fine di dicembre 2019 e lui stesso ne viene a conoscenza a inizio gennaio 2020. Il 5 gennaio 2020, l'UFSP riceve la prima informazione ufficiale al riguardo tramite il sistema di segnalazione dell'Organizzazione mondiale della sanità (OMS)[66].

All'interno dell'UFSP, la responsabilità della prevenzione e della gestione di tali eventi è affidata alla divisione Malattie trasmissibili (MT), la quale fa parte dell'Unità di direzione Sanità pubblica. Secondo l'UFSP, la situazione riguardante il nuovo coronavirus è discussa per la prima volta nella sezione Gestione delle crisi e collaborazione internazionale della divisione MT durante la settimana del 13 gennaio 2020.

Il Consiglio federale non affronta l'argomento durante la sua prima seduta dell'anno, il 15 gennaio 2020; secondo il capo del DFI, ciò si spiega con il fatto che in quel momento la questione non era ancora rilevante per la politica nazionale[67].

Il 21 gennaio ha luogo una prima discussione interna riguardo al nuovo virus nella divisione MT dell'UFSP. Il 22 gennaio l'Ufficio adotta una prima serie di misure (richiesta di accesso al Sistema di allerta precoce e di reazione per la prevenzione e il controllo delle malattie trasmissibili dell'Unione europea [UE], adeguamento di ordinanze, preparazione di misure sanitarie complementari). Decide inoltre di convocare lo SMFP (informazione dei membri, inizialmente senza richiesta di costituzione[68]), di avviare un coordinamento con il DDPS e il SSC[69], di organizzare una conferenza telefonica con i medici cantonali e una riunione con il segretario generale della Conferenza svizzera delle direttrici e dei direttori cantonali della sanità (CDS) come pure di istituire una task force. Alla SG-DFI si comunicano lo stato delle informazioni disponibili e le prossime misure. Sempre in data 22 gennaio il capo del

65 Nel mese di gennaio 2021 le CdG hanno commissionato al CPA una valutazione delle basi di informazione scientifica dell'UFSP. Da parte sua, la sottocommissione DFGP/CaF della CdG-S ha approfondito vari aspetti relativi alla comunicazione di crisi.

66 L'OMS era stata a sua volta informata dalla Cina il 31 dicembre 2019.

67 L'argomento viene affrontato durante la seconda seduta del Consiglio federale, il 29 gennaio 2020 (v. più avanti).

68 La prima riunione informale dello SMFP ha luogo il 24 gennaio 2020, cfr. cap. 7.

69 Il SSC, che fa parte del DDPS, ha il compito di coordinare l'impiego e l'utilizzo del personale, del materiale e delle installazioni degli organi civili e militari incaricati di pianificare, preparare e mettere in atto le misure d'ordine sanitario. In particolare, gestisce i dati sulle capacità di 150 ospedali per cure acute tramite il Sistema d'informazione e d'impiego (SII).

DFI affronta l'argomento con il direttore generale dell'OMS in occasione del Forum economico mondiale a Davos.

Le CdG si sono chieste per quale motivo siano trascorse più di due settimane tra l'annuncio ufficiale dell'OMS (5 gennaio) e la prima discussione interna sulla pandemia di COVID-19 nella divisione MT (21 gennaio). Il DFI ha dichiarato che in quel momento le informazioni sugli eventi in Cina erano estremamente rare e confuse. Per il Dipartimento, durante questa fase si trattava in primo luogo di raccogliere tutte le informazioni rilevanti, poiché solo su questa base si è potuto discutere dei contenuti e valutare la situazione. Ha sottolineato che la divisione MT utilizza ogni giorno tutte le piattaforme informative disponibili allo scopo di individuare i rischi sanitari, che tale sorveglianza segue una procedura definita e che dispone anche di un servizio di picchetto.

Nella suo parere in merito al presente rapporto, l'ex responsabile della divisione MT ha negato con forza qualsiasi lacuna durante questo periodo. Ha dichiarato che la divisione aveva monitorato la situazione ogni giorno e con grande attenzione, ma che in quel momento era molto difficile valutare le informazioni internazionali. Ha sottolineato che a fine gennaio 2020 la stessa OMS disponeva di un quadro contraddittorio della situazione e che pur avendo emesso la segnalazione ufficiale il 30 gennaio, aveva dichiarato la pandemia soltanto l'11 marzo. A suo parere, il fatto che la divisione MT sia entrata in modalità «stato di crisi» ancora prima che il primo caso fosse dichiarato in Europa (il 25 gennaio), dimostra che la situazione non era stata sottovalutata e che l'Ufficio aveva avviato tempestivamente lo stato di crisi.

Avvio dei lavori della Task force UFSP COVID-19

La prima riunione della Task force UFSP COVID-19 (di seguito «task force») ha luogo il 23 gennaio 2020 sotto la direzione del responsabile della sezione Gestione delle crisi e collaborazione internazionale e alla presenza di una ventina di collaboratori delle divisioni MT e Comunicazione dell'UFSP. Secondo l'UFSP, si tratta della riunione che segna l'avvio dello stato di crisi, in conformità al Manuale di gestione di crisi dell'UFSP (cfr. cap. 6.1). Durante questa riunione si assegnano le funzioni principali dell'organizzazione di crisi: il responsabile della divisione MT e il responsabile della sezione Gestione delle crisi e collaborazione internazionale sono nominati «co-responsabili dello stato maggiore di crisi» e si assegnano anche le funzioni di «capo dello stato maggiore» e di «responsabile della comunicazione». Si stabilisce un organigramma che viene trasmesso a tutte le persone interessate[70] e si decide che lo scambio di informazioni si terrà tre volte a settimana. Sin dalla prima riunione, l'ordine del giorno comprende un rapporto di situazione, un elenco di questioni in sospeso e un elenco di misure immediate.

Secondo le informazioni fornite dall'UFSP, nelle due riunioni successive (27 e 29 gennaio) si designano le persone incaricate di assicurare il collegamento con la SG-DFI, si discute la questione delle risorse interne ed esterne e si impartiscono le

70 In un primo momento, la task force è costituita da sei gruppi di lavoro (cfr. cap. 6.2.2).

direttive per l'attribuzione delle competenze[71]. Durante queste prime riunioni, si discute a più riprese anche del piano di rinuncia a determinati compiti e dell'organizzazione della comunicazione. Inoltre, vengono stabiliti contatti con gruppi di lavoro e altri servizi federali, in particolare del Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE), e con i medici cantonali.

Dinanzi alle CdG i rappresentanti del DFI si sono espressi positivamente riguardo all'organizzazione di crisi istituita dall'UFSP sulla base del Manuale di gestione di crisi. Secondo l'ex segretario generale, tale organizzazione è stata chiarita molto rapidamente e il sistema dei gruppi di lavoro previsto ha funzionato bene. Dall'esame delle CdG emerge tuttavia che, all'inizio della crisi, alcuni punti riguardanti la definizione delle responsabilità e l'assegnazione delle supplenze all'interno della task force non sono stati disciplinati in modo abbastanza chiaro, il che ha avuto ripercussioni negative sulla gestione del personale dell'UFSP durante la prima ondata della pandemia (cfr. cap. 6.2.4 e 6.3).

Diverse critiche sono state sollevate sul fatto che, all'inizio del 2020, le autorità federali hanno ritardato l'adozione delle prime misure sanitarie. Dinanzi alle CdG il capo del DFI ha dichiarato che, in quel momento, una delle maggiori difficoltà a livello politico era accettare di essere confrontati con una crisi di vasta portata e di dover necessariamente passare alla modalità di gestione di crisi. Ha inoltre sottolineato che a fine gennaio nessuno poteva ancora immaginare che sarebbe stato necessario adottare misure così drastiche come quelle che sono state decise in seguito. A suo avviso, tenuto conto delle informazioni disponibili in quel momento, sarebbe stato difficile agire diversamente. Da parte sua, la presidente della Confederazione per il 2020 ha riferito che per lungo tempo la crisi è stata percepita come «distante» e che non sarebbe stato possibile comprenderne a fondo la portata sin dall'inizio.

Evoluzione dell'organizzazione tra fine gennaio e fine marzo 2020

Il 28 gennaio 2020 l'UFSP trasmette al capo del DFI una prima nota informativa sulla comparsa del nuovo coronavirus in Cina, che comprende una valutazione della situazione attuale e indicazioni dettagliate sulle misure adottate o previste, sottolineando il rapido evolversi della situazione[72]. Lo stesso giorno si tiene una riunione tra il capo del DFI, il direttore dell'UFSP[73] e la responsabile dell'Unità di direzione Sanità pubblica.

71 Secondo le informazioni del DFI, queste direttive sono state impartite solo verbalmente.

72 In questa nota l'UFSP segnala che in Cina sono state contagiate 4500 persone e 106 sono decedute a causa del virus. Vengono confermati casi in 17 Paesi al di fuori della Cina, tra cui Francia e Germania. Il rischio che i casi vengano importati in Europa è giudicato da «moderato a elevato». L'UFSP parte dal presupposto che si debbano prevedere casi anche in Svizzera. La nota informativa presenta le misure già adottate e quelle previste dall'UFSP. Dinanzi alle CdG il capo del DFI ha sottolineato che in quel momento il virus era ancora «molto lontano» e che le informazioni al riguardo erano incerte.

73 Nel presente rapporto i termini «(ex) direttore dell'UFSP» o «l'allora direttore» si riferiscono a Pascal Strupler, che ha diretto l'UFSP sino a fine settembre 2020; Anne Lévy, che gli è succeduta dal 1° ottobre 2020, viene di seguito denominata «nuova direttrice» o «attuale direttrice».

Il 28 gennaio 2020 il DFI trasmette la nota informativa dell'UFSP al Consiglio federale[74], la cui seconda seduta dell'anno è prevista per il giorno successivo[75]. Il 30 gennaio l'OMS classifica l'epidemia di COVID-19 in Asia un'emergenza di sanità pubblica di rilevanza internazionale[76].

Tra fine gennaio e metà febbraio, le attività della task force sono state progressivamente rafforzate. Considerata la rapida evoluzione dell'epidemia, la struttura di gestione di crisi, inizialmente composta soprattutto da collaboratori della divisione MT, viene integrata dapprima con altri collaboratori dell'UFSP, poi con personale di altre unità del DFI e collaboratori esterni assunti a titolo temporaneo (cfr. cap. 6.2.4).

All'interno della SG-DFI, la gestione di crisi durante i mesi di gennaio e febbraio avviene prevalentemente nel quadro delle strutture esistenti. Una pagina speciale dedicata al coronavirus viene creata il 31 gennaio 2020 sull'Intranet della Segreteria generale. I primi adeguamenti sostanziali nell'organizzazione della SG intervengono da inizio marzo (cfr. sotto), successivamente con l'istituzione dello SMCC (cfr. cap. 8). Il DFI ha riferito alle CdG che, per affrontare l'aumento del carico di lavoro dovuto alla gestione della crisi, si era reso necessario definire anzitutto un chiaro ordine di priorità dei dossier a livello interno e che il fabbisogno supplementare di personale era stato preso in carico, per quanto possibile, internamente.

Dal 3 febbraio 2020 l'UFSP trasmette quotidianamente al DFI un rapporto di situazione sulla pandemia di COVID-19. In una nuova nota informativa inviata al Consiglio federale l'11 febbraio 2020[77], il DFI informa che la task force è ormai attiva 24 ore su 24, 7 giorni su 7, e che vengono mantenuti contatti regolari con il Centro di gestione delle crisi del DFAE e i medici cantonali. L'UFSP ha istituto un «point de presse» settimanale e ha attivato tre hotline. Una terza nota informativa sull'evoluzione dell'epidemia viene trasmessa al Consiglio federale il 18 febbraio 2020[78].

74 La presidente della Confederazione per il 2020 ha riferito alle CdG di non ricordare che questa nota sia stata oggetto di una discussione particolare in Consiglio federale. Di regola, le note informative non vengono discusse all'interno del Consiglio federale, a meno che non vi sia una richiesta specifica in tal senso.

75 La seduta del Consiglio federale del 22 gennaio 2020 non ha avuto luogo a causa del Forum economico di Davos.

76 «Public health emergency of international concern (PHEIC)»

77 In questa nota il DFI fornisce nuove informazioni sull'evoluzione dell'epidemia in Asia e in Europa come pure sulle misure già adottate e previste dall'UFSP. Il rischio di un'importazione di casi in Europa è giudicato elevato, mentre quello di contagi a lungo termine è ritenuto basso. Il DFI menziona le sfide future riguardo alle raccomandazioni ai viaggiatori, all'organizzazione di grandi eventi e all'approvvigionamento di mascherine.

78 In questa nota il DFI fornisce nuove informazioni sull'evoluzione dell'epidemia in Asia e in Europa come pure sulle misure già adottate e previste dall'UFSP. In Europa, la Germania è il Paese con il maggior numero di casi (12) mentre in Francia si registra un primo decesso. In Svizzera sono stati analizzati 260 casi sospetti, nessuno dei quali è risultato positivo. Il DFI continua a considerare il rischio di un'importazione di casi in Europa elevato, mentre quello di contagi a lungo termine è ancora giudicato basso. Sebbene il DFI preveda i primi casi in Svizzera in tempi brevi, ritiene improbabile una diffusione incontrollata del virus a breve termine. Dinanzi alla CdG-S il capo del DFI ha riferito che in quel momento la situazione sembrava molto calma a livello europeo e che regnava incertezza sulle informazioni provenienti dalla Cina.

Sino a fine febbraio i lavori delle autorità federali si sono concentrati in primo luogo sugli aspetti sanitari della crisi. Stando alle informazioni a disposizione delle CdG, in quel momento, ad esempio, non sono ancora state trattate le conseguenze economiche dell'epidemia né sono ancora stati coinvolti il Dipartimento dell'economia, della formazione e della ricerca (DEFR) e il Dipartimento federale delle finanze (DFF) nella gestione di crisi della Confederazione[79].

Considerato l'improvviso deterioramento della situazione in Italia, la task force intensifica le sue attività dal 24 febbraio 2020, data a partire dalla quale si decide altresì di rafforzare gli scambi tra l'Ufficio e il Dipartimento. Ormai, sia la SG-DFI (in generale rappresentata dal segretario generale) sia lo SMFP e il SSC partecipano a tutte le riunioni della task force. La Segreteria di Stato della migrazione (SEM) e il DFAE partecipano alla riunione del 24 febbraio. Il 25 febbraio si registra il primo caso positivo in Svizzera. Dal 26 febbraio si organizzano due briefing settimanali sul coronavirus con il capo del DFI, secondo il quale è da quel momento che il Dipartimento inizia a elaborare proposte concrete sull'organizzazione di crisi del Consiglio federale.

Durante la seduta straordinaria del 28 febbraio 2020, il Consiglio federale decide di vietare le grandi manifestazioni[80] e dichiara la situazione particolare ai sensi dell'articolo 6 LEp[81]. Nella stessa occasione prende atto del fatto che lo SMFP è operativo e incarica il DFI di raccomandare ai Cantoni l'istituzione dei loro stati maggiori di crisi, mentre non vengono prese altre decisioni specifiche sull'organizzazione di crisi della Confederazione.

Le CdG non hanno trovato informazioni che dimostrino che durante le prime settimane della pandemia il Consiglio federale abbia formalmente designato il DFI quale dipartimento responsabile per la gestione della crisi, come previsto dalle Istruzioni concernenti la gestione delle crisi nell'Amministrazione federale (cfr. cap. 6.1); questo ruolo sembra essersi imposto de facto durante le prime settimane della pandemia, quando

79 Nondimeno, da inizio febbraio 2020 intercorrono contatti tra l'UFSP e la Segreteria di Stato dell'economia (SECO) su aspetti legati al diritto del lavoro, come pure con l'UFAE su aspetti relativi all'approvvigionamento economico. La «task force economica» della Confederazione viene istituita il 13 marzo 2020 sotto la direzione della SECO.

80 In questa occasione il Consiglio federale adotta la prima versione dell'ordinanza COVID-19: Ordinanza del 28 febbraio 2020 sui provvedimenti per combattere il coronavirus (COVID-19) (RS **818.101.24**).

81 Nella sua proposta al Consiglio federale, il DFI afferma che il focolaio di COVID-19 non è sotto controllo e che secondo il Centro europeo per la prevenzione e il controllo delle malattie (ECDC) il rischio di comparsa di cluster simili a quelli osservati nell'Italia del Nord va da moderato a elevato. Il DFI precisa che prevede una conferma di ulteriori casi in Svizzera in tempi brevi e che non è possibile escludere una diffusione incontrollata del virus. Informa il Consiglio federale sulle misure adottate fino a quel momento a livello dei Cantoni e della Confederazione e sulle principali sfide individuate. Il Dipartimento presenta anche considerazioni sul piano legale riguardo all'introduzione della «situazione particolare» di cui alla LEp, avanza la proposta di vietare le grandi manifestazioni e suggerisce potenziali misure alternative o complementari di vario tipo.

l'attenzione era focalizzata sulle misure e sugli aspetti di gestione sanitaria della crisi[82]. In virtù dell'articolo 6 capoverso 3 LEp, spetta al DFI coordinare i provvedimenti della Confederazione durante la situazione particolare (cfr. cap. 4).

Dopo essersi riunito tre volte in via informale tra fine gennaio e fine febbraio, lo SMFP entra ufficialmente in funzione durante la riunione del 2 marzo 2020, guidato dal direttore dell'UFSP (cfr. cap. 7).

Il 6 marzo il Consiglio federale emana una serie di raccomandazioni per il mondo del lavoro (in particolare su telelavoro e viaggi di servizio). In seguito a questa decisione, la SG-DFI decide di applicare internamente le misure del piano pandemico dipartimentale[83], di introdurre il telelavoro e di assegnare un ordine di priorità ai dossier. Secondo l'ex segretario generale, nonostante questi cambiamenti, si è riusciti a far sì che il Dipartimento funzionasse senza interruzioni. La valutazione interna condotta dal DFI in un secondo momento dimostra che, nel complesso, le unità del Dipartimento sono riuscite ad adempiere i loro compiti, anche se non tutte disponevano di un'organizzazione di crisi prestabilita (cfr. cap. 6.3).

L'11 marzo 2020 l'OMS classifica l'epidemia di COVID-19 come «pandemia». Il 13 marzo il Consiglio federale decide una nuova serie di misure sanitarie[84]. Il 16 marzo dichiara la situazione straordinaria ai sensi dell'articolo 7 LEp e adotta diverse misure supplementari[85].

Il 19 marzo il DFI propone al Consiglio federale di creare un comitato direttivo interdipartimentale subordinato al DFI per gestire gli aspetti sanitari della crisi di COVID-19; su questa base, il 20 marzo il Consiglio federale decide di istituire lo SMCC quale stato maggiore ad hoc (cfr. cap. 8). Gli affari del Consiglio federale sono sottoposti a una nuova pianificazione, secondo i criteri fissati dalla CSG durante la sua seduta del 23 marzo.

A fine marzo 2020 il responsabile della divisione MT lascia l'incarico, come previsto già da tempo, per sopraggiunti limiti d'età. Il suo successore, nominato prima della pandemia, entra in servizio il giorno successivo[86]. Data la situazione straordinaria, l'ex responsabile accetta tuttavia di continuare ad assumere compiti di consulenza e di comunicazione pubblica all'interno dell'Ufficio sino a fine maggio, in qualità di «delegato dell'UFSP per la COVID-19». Sempre il 1° aprile, su decisione del Consiglio federale, il segretario generale del DFI, la cui partenza era prevista per fine aprile, lascia il suo incarico per assumere la guida dello SMCC. Il suo successo-

82 Nella proposta del DFI concernente l'istituzione dello SMCC, presentata al Consiglio federale il 20 marzo 2020, si menziona che la responsabilità per la gestione di crisi è affidata al DFI per ragioni di politica sanitaria (in tedesco: «Die Federführung für die Bewältigung der Krise liegt gesundheitspolitisch begründet beim EDI»), cfr. anche cap. 9 e 10.

83 Formalmente adottato il 12 marzo 2020 (cfr. cap. 6.1).

84 In particolare: divieto di manifestazioni con più di 100 persone, limite di 50 persone in ristoranti, bar e discoteche e fine della didattica in presenza nelle scuole.

85 In particolare: chiusura di ristoranti e bar, negozi, strutture ricreative e per il tempo libero, impiego dell'esercito a sostegno dei Cantoni.

86 La divisione Malattie trasmissibili dell'UFSP ha un nuovo responsabile, comunicato stampa dell'UFSP del 31 marzo 2020.

re, già nominato a fine gennaio, entra in servizio lo stesso giorno con un mese di anticipo sulla data prevista (cfr. cap. 6.2.6).

6.2.2 Attività della Task force UFSP COVID-19

Compiti e organizzazione della task force

Dalla sua entrata in funzione a fine gennaio 2020 (cfr. cap. 6.2.1), la Task force UFSP COVID-19 costituisce lo stato maggiore specializzato della Confederazione per la gestione degli aspetti sanitari della pandemia. In tal senso, assume una gamma molto ampia di compiti, corrispondenti alle competenze dell'UFSP di cui alla LEp. Questi compiti comprendono in particolare il monitoraggio della situazione epidemiologica in Svizzera e all'estero, l'analisi delle conoscenze scientifiche disponibili, l'elaborazione delle misure sanitarie e delle relative basi legali, il supporto al DFI e al Consiglio federale per il processo decisionale di gestione della pandemia, il coordinamento con gli attori del sistema sanitario, con i Cantoni e le autorità sanitarie internazionali, l'attuazione delle misure sanitarie adottate e il relativo monitoraggio, come pure la comunicazione con la popolazione (per la ripartizione delle competenze decisionali nell'UFSP e nel DFI cfr. cap. 6.2.4).

Conformemente a quanto previsto dal Manuale di gestione di crisi dell'UFSP, la task force è composta da gruppi di lavoro, ciascuno dedicato a un tema specifico, all'interno dei quali si svolgono i lavori di gestione della crisi. Al momento della sua istituzione, la task force contava sei gruppi di lavoro[87], ma a seguito dell'evoluzione della crisi e dell'attribuzione di nuovi compiti all'UFSP tale numero è aumentato rapidamente fino a raggiungere le 19 unità a giugno 2020[88]. Anche il numero di collaboratori assegnati alla task force ha registrato un rapido incremento, arrivando a 128 nel giugno 2020 (cfr. cap. 6.2.4).

La task force, posta sotto l'autorità del direttore dell'UFSP, è guidata da una «direzione dello stato maggiore di crisi»[89], nominata al momento dell'avvio dello stato di crisi (cfr. cap. 6.2.1). In un primo momento tale funzione è assunta congiuntamente dal responsabile della sezione Gestione delle crisi e collaborazione internazionale e dal responsabile della divisione MT. Dopo il pensionamento di quest'ultimo, la codirezione della task force viene assunta, da aprile 2020, dal nuovo responsabile della divisione MT (cfr. capitolo 6.2.6). Dinanzi alle CdG l'UFSP ha più volte menzionato la «direzione della task force», comprendente i responsabili dello stato maggiore di crisi e il direttore dell'UFSP (cfr. cap. 6.2.5). Infine, il DFI ha precisato che da marzo 2020 anche il segretario generale del DFI, il capo dello stato maggiore dello SMFP e il delegato SSC avevano assunto posizioni direttive all'interno della task force.

87 Comunicazione, strategia, diritto, affari internazionali, sistemi di notifica, misure.
88 Cfr. organigramma dettagliato, allegato 1.
89 Il DFI ha riferito alle CdG che la funzione di responsabile dello stato maggiore di crisi nonché i compiti, le competenze e le responsabilità corrispondenti sono stati definiti in modo dettagliato nei capitolati d'oneri della divisione MT.

Durante la prima ondata della pandemia, la task force organizza tre riunioni a settimana nei locali dell'UFSP, a cui partecipano tra le 20 e le 40 persone, in gran parte collaboratori dell'Ufficio. Da fine febbraio 2020 iniziano a partecipare anche alcuni rappresentanti di altre unità amministrative (cfr. di seguito). Dal 18 marzo 2020 si decide che alle riunioni della task force ogni gruppo di lavoro sarà rappresentato da una sola persona. Da inizio aprile alcuni partecipanti si collegano per telefono alle riunioni[90]. Per ogni riunione viene redatto un verbale.

Durante le prime settimane della crisi, le riunioni della task force avvengono prevalentemente sotto la guida del responsabile della sezione Gestione delle crisi e collaborazione internazionale e in qualche occasione del «capo di stato maggiore» o del direttore dell'UFSP. Da aprile 2020 le riunioni sono guidate alternativamente dal responsabile della sezione Gestione delle crisi e collaborazione internazionale e dal nuovo responsabile della divisione MT, entrato in servizio il 1° aprile (cfr. cap. 6.2.6).

Ripartizione delle responsabilità

Le CdG hanno esaminato come sono state ripartite le responsabilità della gestione di crisi all'interno dell'UFSP all'inizio della pandemia. A tale proposito hanno intervistato i responsabili dell'UFSP e preso atto dei risultati di un'analisi esterna dell'organizzazione di crisi, commissionata dall'Ufficio nell'estate del 2020[91] (cfr. cap. 6.3).

Le CdG constatano che, durante la prima ondata, non vi era una separazione chiara tra l'organizzazione di crisi e la struttura gerarchica tradizionale dell'UFSP. L'UFSP ha riconosciuto che i compiti si sovrapponevano in larga misura, per cui alcune persone partecipavano a entrambe le organizzazioni contemporaneamente[92]. Ha poi riferito di aver applicato alla task force i capitolati d'oneri esistenti nell'Unità di direzione Sanità pubblica, ma le CdG non sono a conoscenza di capitolati d'oneri specifici stabiliti per i responsabili dell'organizzazione di crisi. Quanto all'attribuzione delle competenze, è stata definita verbalmente durante le prime sedute della task force. Dinanzi alle CdG il responsabile della sezione Gestione delle crisi e collaborazione internazionale ha riferito che la ridefinizione delle responsabilità e delle competenze all'interno della task force era avvenuta sotto forma di processo continuo, con l'obiettivo di ridurre il carico di lavoro dei collaboratori con più funzioni e aumentare l'efficienza. L'attuale direttrice dell'UFSP ha riconosciuto che, a posteriori, l'Ufficio avrebbe dovuto raggruppare meglio i diversi compiti e sfruttare maggiormente gli strumenti informatici per una migliore visione d'insieme. Da parte sua, l'ex responsabile della divisione MT ha contestato la critica sull'assenza

90 Nei verbali di quel periodo non si fa menzione di videoconferenze.

91 «Organisations- und Prozessanalyse sowie Klärung des Optimierungspotentials der COVID-19-Krisenorganisation auf Stufe Abteilung Übertragbare Krankheiten (MT)». Documento interno del 16 ottobre 2020 all'attenzione dell'UFSP, redatto dallo studio di consulenza Dynamic Organizational Consulting (DOC) (non pubblicato). Di seguito: «valutazione dello studio di consulenza DOC».

92 Cfr. in merito anche la valutazione dello studio di consulenza DOC, cap. 1, pag. 7.

di una distinzione precisa tra l'organizzazione di crisi e la struttura gerarchica tradizionale[93].

Le CdG hanno altresì constatato che, durante la prima ondata, le supplenze non erano chiaramente disciplinate all'interno dell'organizzazione di crisi; l'UFSP riferisce che la loro regolamentazione è evoluta man mano che si assumeva personale supplementare.

Infine, per quanto a conoscenza delle CdG, non esistevano documenti che definissero l'ambito tematico, i compiti e le competenze dei gruppi di lavoro. L'analisi esterna commissionata dall'UFSP evidenzia problemi di ripartizione e strutturazione dei compiti, che si sono tradotti in sovrapposizioni sia all'interno sia tra i vari gruppi di lavoro[94]. In generale, l'analisi giunge alla conclusione che i processi e le strutture dell'organizzazione di crisi dell'UFSP erano poco chiari sin dall'inizio[95].

Questi punti di debolezza hanno influenzato negativamente la gestione del personale dell'UFSP durante la prima ondata della pandemia (cfr. cap. 6.2.4).

Nuova struttura da giugno 2020

Con il ritorno alla «situazione particolare» di cui alla LEp e lo scioglimento dello SMCC nel giugno 2020, la struttura della Task force UFSP COVID-19 è stata rivista. Nell'ottobre 2020, sono state adottate nuove misure organizzative per ridurre il carico di lavoro del personale (per i dettagli, cfr. cap. 6.3).

6.2.3 Collaborazione con gli altri attori

Le CdG si sono occupate anche dalle interazioni tra la task force dell'UFSP e gli altri attori coinvolti nella gestione di crisi (interni o esterni all'Amministrazione). Considerati gli innumerevoli scambi intrattenuti dall'UFSP durante la crisi, le CdG hanno rinunciato a tracciare un quadro d'insieme completo delle interazioni avvenute o a raccogliere i pareri di tutti gli attori coinvolti, limitandosi a comunicare constatazioni di ordine generale sulla base delle informazioni a loro disposizione.

Le CdG hanno constatato che la collaborazione tra la task force dell'UFSP e gli altri attori si è svolta essenzialmente sui tre livelli di seguito illustrati.

- La maggior parte dei contatti è avvenuta a livello dei *gruppi di lavoro,* a seconda degli argomenti discussi. Si può citare, ad esempio, il coordinamento con il DFAE per gli aspetti legati alle questioni internazionali, con la CaF e l'UFG per

93 Secondo lui, il numero di specialisti con una solida formazione ed esperienza nel campo specializzato della sanità pubblica è molto ristretto, e non solo in Svizzera. A suo parere, se si parte dal presupposto che in tempi di crisi la responsabilità direttiva debba essere assunta dalle stesse persone cui spetta in tempi normali, è inevitabile che [durante la crisi] alcuni di questi specialisti siano chiamati ad assumere detta responsabilità.

94 Valutazione dello studio di consulenza DOC, cap. 1, pag. 8 e cap. 4.3.2.9, 4.3.2.10 e 4.3.2.14.

95 Valutazione dello studio di consulenza DOC, cap. 4.3.1, pag. 16.

il chiarimento delle questioni giuridiche legate alle misure sanitarie, con la CaF riguardo alla comunicazione, con la CDS e l'Associazione dei medici cantonali della Svizzera (AMCS) per l'attuazione delle misure sanitarie nei Cantoni nonché con le associazioni mantello dell'economia per l'elaborazione dei piani di protezione.

- Per alcune unità amministrative della Confederazione, il coordinamento è stato garantito attraverso la *rappresentanza diretta alle riunioni della task force*. La SG-DFI, il SSC e lo SMFP, ad esempio, hanno partecipato a tutte le riunioni a partire da fine febbraio 2020, senza alcuna eccezione; anche la Farmacia dell'esercito, l'Ufficio federale della protezione della popolazione (UFPP) e la SECO erano rappresentati nella task force da fine aprile/inizio maggio 2020. Coinvolgendo questi vari attori nelle riunioni, l'UFSP ha voluto garantire un flusso di informazioni rapido e semplice.
- Infine, i collaboratori della task force hanno rappresentato l'UFSP anche in diversi altri organi federali di gestione di crisi o in occasione di incontri con altri attori; oltre allo SMFP (cfr. cap. 7) e allo SMCC (cfr. cap. 8), si possono citare vari gruppi di lavoro interdipartimentali (ad es. per quanto riguarda le misure alle frontiere o l'approvvigionamento di forniture mediche), la cellula per la comunicazione in caso di crisi istituita con la CaF, i numerosi incontri con le autorità cantonali e i partner sociali ed economici come pure gli scambi a livello internazionale.

Nel complesso, dinanzi alle CdG l'UFSP ha tracciato un bilancio piuttosto positivo del coordinamento con gli altri attori coinvolti durante la prima ondata della pandemia. A titolo di esempio, ha citato la sua collaborazione con il SSC, la Farmacia dell'esercito, l'UFAE e la SECO. Le CdG osservano che è stato assicurato uno scambio adeguato di informazioni tra UFSP, SMFP e SMCC, in particolare grazie alla partecipazione incrociata dei rappresentanti di questi organi alle rispettive riunioni (cfr. cap. 9). Anche diversi partner esterni hanno valutato positivamente la loro collaborazione con l'UFSP[96]. L'AMCS ha apprezzato le conferenze telefoniche settimanali con l'UFSP. Nel complesso, la collaborazione sembra aver funzionato bene, in special modo nei casi in cui i rispettivi interlocutori erano chiaramente designati o quando la collaborazione esisteva già prima della crisi.

Le CdG hanno però anche preso atto di pareri decisamente più critici riguardo alla collaborazione dell'UFSP con gli interlocutori esterni durante i primi mesi della pandemia. Alcune delle informazioni raccolte suggeriscono che la struttura della task force non era chiara per i partner esterni, per i quali a volte era difficile individuare le persone di contatto all'interno dell'UFSP nonché comprendere come erano suddivise le responsabilità. Di conseguenza, alcuni uffici federali non si sono sentiti sufficientemente coinvolti nella preparazione delle decisioni riguardanti la gestione di crisi. Alcuni attori ritengono che l'UFSP abbia essenzialmente considerato gli interlocutori esterni come «fornitori di informazioni» anziché come veri e propri partner. Questi elementi emergono in particolare dall'analisi esterna dell'organizzazione di crisi commissionata dall'UFSP nell'estate del 2020, dalla

96 Valutazione dello studio di consulenza DOC, cap. 4.3.1, pag. 7.

valutazione interna condotta dal DFI e dalla valutazione della CaF (cfr. cap. 6.3)[97]. Anche la CdC ha sottolineato le strutture poco chiare a livello federale nei sui rapporti pubblicati nel dicembre 2020[98] e nell'aprile 2022[99]. Diverse critiche sono state sollevate anche sul coinvolgimento insufficiente di esperti della comunità scientifica nelle attività dell'UFSP durante le prime settimane della pandemia, ma tale aspetto non viene approfondito in questa sede, essendo oggetto di un esame separato.

6.2.4 Gestione del personale

La crisi di COVID-19 ha costituito una grande sfida per l'UFSP in termini di gestione del personale, sottoponendo l'Ufficio a un carico di lavoro senza precedenti e ponendolo al centro dell'attenzione pubblica e politica. Le CdG hanno chiesto più volte al DFI e all'UFSP quali misure sono state adottate al riguardo e quali insegnamenti sono stati tratti dalla prima ondata.

Nel gennaio 2020 la divisione MT disponeva complessivamente di 45,8 equivalenti a tempo pieno (ETP), distribuiti tra 59 collaboratori. Data l'entità della crisi e il numero crescente di compiti assegnati all'UFSP, la dotazione di personale della task force UFSP è stata rapidamente rafforzata, dapprima con collaboratori provenienti da altre divisioni[100], poi da altre unità del DFI e di vari dipartimenti, che indirettamente o puntualmente hanno svolto compiti per la task force. L'UFSP ha fatto inoltre ricorso a rinforzi esterni[101] e ha ridefinito le proprie priorità interne in termini di compiti, sospendendo un certo numero di progetti ritenuti non prioritari.

Nel maggio 2020 la task force contava circa 80 collaboratori, mentre a fine giugno 2020 il loro numero era salito a 128. Per coprire le spese di funzionamento supplementari dell'Ufficio, un credito aggiuntivo è stato integrato nella seconda aggiunta B al preventivo per il 2020 della Confederazione, adottato dal Parlamento nel dicembre 2020[102].

Le persone intervistate dalle CdG hanno riferito di condizioni di lavoro particolarmente difficili per i collaboratori dell'UFSP durante la prima ondata, con un ritmo di lavoro molto sostenuto, che li ha costretti a lavorare di notte e nei fine settimana per

97 Cancelleria federale, Rapporto dell'11 dicembre 2020 di valutazione della gestione della crisi pandemica di COVID-19 (Prima fase / febbraio-agosto 2020), pag. 23; questa valutazione, ad esempio, menziona il fatto che le richieste di alcune associazioni attive nel settore della salute non sono state considerate a sufficienza.

98 «COVID-19: gestion de la crise durant la première vague, le point de vue des cantons», rapporto intermedio della CdC del 18 dicembre 2020 (in francese e tedesco).

99 «Collaboration Confédération-cantons durant l'épidémie de COVID-19 : conclusions et recommandations», rapporto finale della CdC del 29 aprile 2022 (in francese e tedesco).

100 Compreso l'aumento del tasso di occupazione di alcuni collaboratori.

101 Fino a giugno 2020 l'UFSP ha assunto 33 persone a titolo temporaneo. Nell'agosto 2020 si trattava di circa 40 persone assunte a titolo temporaneo e di 25 persone esterne con contratto di servizio.

102 Messaggio del 12 agosto 2020 concernente la seconda aggiunta B al preventivo per il 2020 (FF **2020** 6215).

diversi mesi, nonché di una forte pressione pubblica e politica[103]. Ad agosto 2020 l'UFSP registrava un saldo di 20 000 ore supplementari[104]. Secondo l'ex direttore dell'UFSP, al culmine della crisi, un quarto del personale[105] era interamente impegnato nella gestione di crisi e due terzi degli impiegati erano coinvolti in maniera diretta o indiretta.

I rappresentanti del DFI e dell'UFSP hanno sottolineato il grande impegno dei collaboratori e la loro disponibilità ad affrontare quotidianamente temi e problemi inediti. Il capo del DFI ha apprezzato il grande pragmatismo con cui sono state organizzate le cose in seno all'Amministrazione, sottolineando che, in un contesto caratterizzato da molte incognite, l'aver potuto contare su strutture e collaborazioni esistenti è stato un vantaggio. Secondo l'ex segretario generale del DFI, le riassegnazioni del personale all'interno dell'Amministrazione hanno funzionato bene e l'UFSP ha potuto beneficiare rapidamente del supporto di persone provenienti da altre unità amministrative. Ha riferito come, all'inizio della crisi, il DFI avesse comunicato agli uffici dipartimentali collegati che la gestione della pandemia era prioritaria e che le risorse necessarie sarebbero state messe a disposizione, anche se questo comportava riassegnare internamente le priorità per altri progetti. Ha inoltre apprezzato la grande disponibilità ad aiutare constatata all'interno dell'Amministrazione. Tuttavia, i rappresentanti del DFI e dell'UFSP hanno anche riconosciuto di aver inizialmente sottovalutato la portata e la possibile durata della pandemia. In questa prima fase, nessuno immaginava che la crisi sarebbe durata più di due anni. Secondo il Dipartimento si è trattato, con il senno di poi, di un errore di valutazione, tuttavia comprensibile se si considera lo stato delle conoscenze e ci si pone nella prospettiva di quel momento. Semplicemente, non era possibile valutare la situazione in modo diverso.

Nell'estate del 2020 l'UFSP ha commissionato a uno studio di consulenza esterno un'analisi della propria organizzazione di crisi durante i primi mesi della pandemia[106] (cfr. cap. 6.3). Tale analisi interna[107] contiene diverse conclusioni sulla gestione del personale. Nel capitolo dedicato ai punti di forza, l'analisi conferma l'importante impegno dei collaboratori dell'UFSP e il forte spirito di squadra

103 Al riguardo il capo del DFI ha menzionato in particolare i numerosi documenti redatti in vista delle decisioni del Consiglio federale, il numero di interventi parlamentari cui il DFI ha dovuto rispondere (triplo o quadruplo rispetto al solito) e la corrispondenza ricevuta dall'esterno (aumentata fino a cento volte più del solito, a seconda del momento).

104 Questo dato non comprende le persone che beneficiano di un orario di lavoro basato sulla fiducia. Nell'agosto 2020 il saldo individuale più elevato era di 650 ore supplementari.

105 In tempi normali l'UFSP dispone complessivamente di circa 560 ETP.

106 «Organisations- und Prozessanalyse sowie Klärung des Optimierungspotentials der COVID-19-Krisenorganisation auf Stufe Abteilung Übertragbare Krankheiten (MT)». Documento interno del 16 ottobre 2020 all'attenzione dell'UFSP, redatto dallo studio di consulenza Dynamic Organizational Consulting (DOC) (non pubblicato). Di seguito: «valutazione dello studio di consulenza DOC».

107 La valutazione era interna, quindi non destinata a rendere conto dell'attività dell'Ufficio verso l'esterno. L'ex responsabile della divisione MT ha riferito alle CdG di non essere stato intervistato nell'ambito di tale analisi, di non aver mai visto il rapporto in questione né di avere avuto modo di prendere posizione sulle critiche formulate in quest'ultimo.

all'interno dell'Ufficio. Emerge inoltre che, nel complesso, l'organizzazione di crisi ha funzionato in modo flessibile e non burocratico[108].

Tuttavia, l'analisi ha rivelato anche diverse lacune nell'organizzazione di crisi, che hanno avuto un impatto negativo sulla gestione del personale dell'UFSP. L'assenza di una distinzione precisa tra l'organizzazione di crisi e la struttura gerarchica tradizionale dell'UFSP all'inizio della pandemia (cfr. cap. 6.2.2) si è tradotta in una mancanza di chiarezza nell'ambito della condotta[109]. Allo stesso modo, il fatto che la ripartizione dei compiti e delle responsabilità non fosse sufficientemente disciplinata ha fatto sì che la gestione quotidiana della pandemia sottoponesse a forte stress tutti i collaboratori, compresi i superiori[110]. I quadri dell'UFSP (e in particolare quelli della divisione MT) non hanno avuto il tempo e il distacco necessari per affrontare adeguatamente importanti questioni gestionali riguardanti specialmente il personale[111], e ciò ha avuto conseguenze negative. L'analisi cita ad esempio la mancanza di riconoscimento del lavoro svolto, l'assenza di regole riguardanti i momenti di riposo o la compensazione delle ore supplementari, l'assenza di supplenti per i vari compiti, l'assenza di colloqui personali, la mancata presenza dei responsabili o ancora le lacune nel piano di rinuncia a determinati compiti[112]. In un contesto di crisi prolungata, queste lacune hanno avuto un impatto negativo sul personale. L'analisi individua anche diverse carenze a livello di comunicazione interna dell'Ufficio[113].

L'analisi commissionata dall'UFSP contiene diverse raccomandazioni di miglioramento[114]. Alle CdG l'attuale direttrice dell'UFSP ha presentato le misure adottate tra giugno e novembre 2020 su questa base (cfr. cap. 6.3).

Infine le CdG osservano che anche il ritorno alla «situazione particolare» nell'estate del 2020 ha rappresentato una sfida sul piano della gestione del personale. Gran parte dei dossier politici dell'UFSP, sospesi durante i primi mesi della pandemia, ha ripreso il suo iter normale, aumentando ulteriormente la pressione sul personale dell'Ufficio. Una parte dei collaboratori della task force è stata riassegnata alle rispettive funzioni originarie, mentre il carico di lavoro per le persone rimaste nell'organizzazione di crisi non è diminuito. L'analisi esterna commissionata dall'UFSP conclude che questa transizione non è stata preparata con sufficiente anticipo e che le misure adottate hanno suscitato incomprensione tra il personale[115]. Durante questo periodo le assenze per malattia si sono moltiplicate all'interno

108 Valutazione dello studio di consulenza DOC, cap. 4.3.4, pagg. 27-29 e cap. 4.3.2.15.
109 Valutazione dello studio di consulenza DOC, cap. 4.3.4, pagg. 29-31.
110 Valutazione dello studio di consulenza DOC, cap. 1, pag. 7.
111 Al riguardo le CdG osservano che gli aspetti relativi alla gestione del personale sono menzionati raramente nei verbali della task force dell'UFSP.
112 Valutazione dello studio di consulenza DOC, cap. 4.3.4.
113 Valutazione dello studio di consulenza DOC, cap. 1, pag. 7.
114 Valutazione dello studio di consulenza DOC, cap. 7.
115 Valutazione dello studio di consulenza DOC, cap. 1, pag. 7 e cap. 4.3.3.

dell'UFSP[116], ponendo l'Ufficio di fronte alla sfida di garantire il mantenimento delle competenze specialistiche richieste.

6.2.5 Competenze decisionali, collaborazione tra l'UFSP e il DFI

Competenze decisionali all'interno dell'UFSP

Secondo le informazioni fornite dall'UFSP, le note informative e i progetti di decisione per il DFI e il Consiglio federale, le raccomandazioni ufficiali dell'UFSP e i grandi orientamenti strategici relativi alla gestione della pandemia sono stati dapprima elaborati dai gruppi di lavoro della task force e poi approvati dalla «direzione della task force», composta dalla direzione dello stato maggiore di crisi e dal direttore dell'UFSP.

Leggendo i verbali, le CdG constatano che le riunioni della task force dell'UFSP hanno avuto essenzialmente una funzione di coordinamento, di distribuzione dei compiti e di condivisione delle informazioni ed erano incentrate soprattutto sugli aspetti operativi della gestione di crisi. Sembra che le riunioni non fossero molto imperniate sul processo decisionale o sulla definizione degli aspetti strategici della gestione di crisi, elementi di cui si sono occupati la direzione dello stato maggiore di crisi e il direttore dell'UFSP, in collaborazione con il DFI (cfr. più avanti).

Il direttore dell'UFSP ha svolto un ruolo importante nell'organizzazione di crisi durante i primi mesi della pandemia: oltre a partecipare regolarmente alle riunioni della task force e ad approvare, con la direzione dello stato maggiore di crisi, le proposte presentate al DFI, ha partecipato alle riunioni di coordinamento con il Dipartimento, condotto le riunioni dello SMFP e rappresentato l'Ufficio alle riunioni dello SMCC.

Le informazioni raccolte dalle CdG sollevano alcune questioni sul processo decisionale dell'UFSP durante la prima ondata:

- l'analisi esterna condotta nell'estate del 2020 su mandato dell'UFSP indica che, nelle prime settimane della crisi, la divisione MT avrebbe agito in modo autonomo e non sempre avrebbe rispettato la procedura formale di presentazione delle proposte al Consiglio federale tramite lo stato maggiore di direzione, il che ha determinato scarsa coesione nella direzione dell'Ufficio rispetto al Consiglio federale[117].
- Il ruolo svolto dalla direzione dell'UFSP in senso lato nella gestione di crisi resta poco chiaro. Secondo le informazioni fornite dal DFI, durante la prima ondata la direzione si è riunita con la consueta cadenza settimanale, affrontando

116 Secondo l'attuale direttrice dell'UFSP, queste assenze hanno interessato in particolar modo le divisioni MT, Trasformazione digitale, Comunicazione e Biomedecina.

117 Valutazione dello studio di consulenza DOC, cap. 1, pag. 6. Nell'ambito della consultazione relativa al presente rapporto, l'ex responsabile della divisione MT ha contestato le critiche sollevate nell'analisi esterna commissionata dall'UFSP ed ha criticato il fatto di non esservi stato coinvolto, pur avendo partecipato in modo significativo alle decisioni importanti dell'Ufficio all'inizio della pandemia.

ogni volta questioni concernenti la pandemia. Nella maggior parte dei casi le decisioni e le proposte strategiche relative alla pandemia di COVID-19 erano coordinate direttamente tra i responsabili della task force, il direttore dell'UFSP e il DFI e sottoposte al capo del Dipartimento per decisione. Se per motivi di tempo la direzione dell'UFSP non poteva discutere le decisioni, veniva informata in un secondo momento dal direttore o dal responsabile della task force. L'analisi esterna condotta nell'estate 2020 per conto dell'UFSP giunge alla conclusione che il ruolo della direzione nella guida della task force dovrebbe essere oggetto di accertamenti[118].

- Infine, le CdG hanno esaminato il ruolo dell'«MT Board» durante le prime settimane della crisi[119]. Questo organo, istituito nel 2010, è una piattaforma di scambio specializzata il cui scopo è garantire il coordinamento e la definizione delle priorità delle attività all'interno della divisione MT come pure discutere compiti, programmi, piani e misure nell'ambito della lotta contro le malattie trasmissibili, tanto sul piano dei contenuti quanto a livello di organizzazione e processi[120]. L'UFSP e il DFI hanno riferito alle CdG che, all'inizio della pandemia, le riunioni dell'«MT Board» erano state impiegate per condurre le prime discussioni specializzate sulla COVID-19, al pari di altre riunioni di esperti organizzate dall'Ufficio per l'occasione. In seguito, la denominazione «MT Board» è stata sostituita all'interno della task force dal termine generico «discussioni specializzate». Il DFI ha precisato che l'«MT Board», ovvero le discussioni specializzate, non hanno mai avuto alcun potere decisionale e che queste piattaforme sono servite solo per chiarire questioni specifiche ed elaborare basi decisionali[121].

Collaborazione tra l'UFSP e il DFI

Sia l'UFSP sia il DFI hanno sottolineato che la SG-DFI è stata in stretto contatto con l'Ufficio durante tutta la crisi ed è stata coinvolta nella preparazione delle basi decisionali. L'attuale direttrice dell'UFSP ha riferito che le due unità intrattenevano scambi quotidiani attraverso diverse piattaforme e riunioni[122]. Sin dall'inizio della pandemia, l'UFSP ha inviato regolarmente rapporti di situazione al DFI (cfr. cap. 6.2.1). La SG-DFI ha partecipato alle riunioni della task force da fine febbraio 2020,

118 Valutazione dello studio di consulenza DOC, cap. 1, pag. 6.
119 Termine inglese che sta a significare «Consiglio della divisione Malattie trasmissibili».
120 L'«MT Board» riunisce i responsabili di tutte le sezioni della divisione MT, cui si aggiungono, se necessario, i collaboratori scientifici della divisione.
121 Secondo il DFI, le riunioni dell'«MT Board», così come le discussioni specializzate, hanno avuto luogo parallelamente alle riunioni della task force. I contenuti e le competenze per tali incontri sono stati definiti nelle riunioni della task force e i risultati sono stati integrati nei lavori della task force. Le date delle riunioni sono state comunicate a tutti i membri della task force e la partecipazione è stata decisa previa valutazione da parte delle persone interessate o dei loro superiori. La documentazione dei risultati di queste riunioni specializzate è stata affidata ai responsabili dei contenuti; non sono stati redatti verbali. Il DFI ha precisato che tali discussioni specializzate continuavano ad essere tenute secondo le stesse modalità, fino a tre volte alla settimana.
122 L'attuale direttrice dell'UFSP ha menzionato in particolare riunioni tra la direzione e il capo del Dipartimento e riunioni a livello di stato maggiore.

condividendo regolarmente le proprie osservazioni, basate sugli scambi intrattenuti con gli altri dipartimenti e servizi federali come pure con gli ambienti economici, politici e della società civile. L'UFSP sottolinea inoltre che i grandi orientamenti strategici della gestione di crisi sono stati definiti in stretta collaborazione con la SG-DFI e il capo del dipartimento. Quest'ultimo riferisce di essere stato personalmente molto coinvolto nella stesura finale delle proposte al Consiglio federale.

Nel complesso, l'UFSP e il DFI valutano positivamente la collaborazione tra l'Ufficio e il Dipartimento durante la crisi. Dinanzi alle CdG l'attuale direttrice ha elogiato una collaborazione improntata alla fiducia, aperta e proattiva, giungendo alla conclusione che l'approccio informale e privo di complicazioni applicato si è dimostrato valido. Ha altresì sottolineato che la buona collaborazione è continuata anche dopo la prima fase della crisi.

Da parte sua, il capo del DFI ha sottolineato l'importanza di disporre all'interno dell'Amministrazione di persone con esperienza pluriennale e in grado di assicurare il coordinamento tra gli organi di gestione di crisi, citando in proposito l'ex segretario generale del Dipartimento, fortemente coinvolto nel coordinamento con l'UFSP e che ha poi assunto la guida dello SMCC.

L'analisi esterna commissionata dall'UFSP nell'estate del 2020 formula tuttavia alcune critiche sulle interfacce tra l'Ufficio e il Dipartimento. Nello specifico, riferisce di interventi diretti del Consiglio federale nell'organizzazione di crisi della divisione MT che avrebbero reso difficile l'espletamento dei compiti direttivi all'interno dell'Ufficio[123]. Dall'analisi si evince inoltre che la direzione dell'Ufficio avrebbe dovuto tutelare meglio la divisione MT da richieste del Dipartimento formulate con scadenze troppo strette[124].

6.2.6 Avvicendamenti nei posti chiave

Durante i primi mesi della pandemia, l'UFSP e il DFI hanno dovuto gestire la partenza di tre quadri con ruoli chiave nell'organizzazione di crisi, vale a dire il segretario generale del DFI, il responsabile della divisione MT (fine marzo 2020) e il direttore dell'UFSP (fine settembre 2020). Questi tre cambiamenti, tutti pianificati da diversi mesi, hanno sollevato diverse domande negli ambienti pubblici e politici. In questo contesto e data l'importanza di tali eventi per la continuità della gestione di crisi, le CdG hanno deciso di discuterne in maniera approfondita con il DFI e l'UFSP[125]. La loro valutazione al riguardo è riportata nel capitolo 6.4.

123 Valutazione dello studio di consulenza DOC, cap. 1, pag. 6.
124 Valutazione dello studio di consulenza DOC, cap. 5.2, pag. 37.
125 Non vi è stato alcuno scambio diretto su questo argomento tra le CdG e gli ex responsabili della divisione MT (Daniel Koch e Stefan Kuster), i quali hanno tuttavia ricevuto il presente rapporto per consultazione e presa di posizione, prima che venisse finalizzato.

Segretario generale del DFI

L'ex segretario generale del DFI, Lukas Bruhin, aveva annunciato nel settembre 2019 che si sarebbe dimesso dal suo incarico a fine febbraio 2020, dopo otto anni di servizio[126], per assumere la presidenza del Consiglio dell'Istituto di Swissmedic dal 1° maggio 2020[127]. A fine gennaio 2020 il Consiglio federale aveva nominato Lukas Gresch-Brunner quale suo successore, la cui entrata in servizio era prevista per il 1° maggio[128]. Nel contesto della pandemia, Lukas Bruhin ha prolungato il suo incarico presso il DFI oltre la fine di febbraio. Il 25 marzo 2020 il Consiglio federale lo ha nominato capo dello SMCC per il periodo dal 1° aprile al 31 agosto al più tardi, posticipando la sua entrata in servizio presso Swissmedic al 1° settembre. Nel contempo, il Consiglio federale ha deciso di anticipare l'entrata in servizio di Lukas Gresch-Brunner al 1° aprile 2020, con il suo consenso. Da allora, le CdG hanno avuto l'opportunità di discutere più volte con il nuovo segretario generale.

Responsabile della divisione MT dell'UFSP

L'ex responsabile della divisione MT, Daniel Koch, ha raggiunto l'età di pensionamento nella primavera del 2020[129], dunque anche la sua partenza era prevista da tempo. Questo avvicendamento ha rappresentato una sfida per l'UFSP, poiché Daniel Koch, quale principale esperto tecnico, è stato uno dei portavoce più importanti dell'Ufficio durante le prime settimane della pandemia. Il suo successore, Stefan Kuster, nominato prima della dichiarazione della pandemia, è entrato in servizio il 1° aprile. Data la situazione straordinaria, Daniel Koch ha accettato tuttavia di continuare a lavorare come «delegato dell'UFSP per la COVID-19» al più tardi sino a fine giugno. Le CdG hanno chiesto informazioni più dettagliate sulle modalità di questa transizione.

L'UFSP ha riferito che la proroga dell'incarico di Daniel Koch era finalizzata ad assicurare il trasferimento delle conoscenze maturate durante la sua lunga esperienza al servizio dell'Ufficio e a garantire la sicurezza operativa e la continuità nella lotta contro la pandemia. La proroga e il cambiamento di funzione sono stati regolati in un contratto di lavoro a tempo determinato. L'Ufficio ha precisato che i compiti del «delegato per la COVID-19» sono stati discussi durante una riunione con la direzione «in stretta collaborazione con il capo del Dipartimento», ma non sono stati documentati per scritto «a causa dello sviluppo dinamico dei compiti nella situazione di crisi e della breve durata dell'incarico».

In termini di responsabilità, l'UFSP ha riferito alle CdG che dal 31 marzo 2020 in poi Daniel Koch non ha più assunto alcuna funzione riguardante il personale,

126 Il segretario generale Lukas Bruhin lascia il Dipartimento dell'interno, comunicato stampa del DFI del 27 settembre 2019.
127 Lukas Bruhin nuovo presidente del consiglio d'istituto di Swissmedic, comunicato stampa del Consiglio federale del 13 dicembre 2019.
128 Lukas Gresch-Brunner nuovo segretario generale del DFI, comunicato stampa del DFI del 29 gennaio 2020.
129 Daniel Koch ha raggiunto l'età legale di pensionamento il 30 aprile 2020.

l'organizzazione o le strategie all'interno della divisione MT, svolgendo principalmente compiti di comunicazione esterna. Sul piano organizzativo, l'Ufficio ha precisato che Daniel Koch non ha più partecipato ad alcuna riunione della divisione o di livello superiore, presenziando unicamente alle riunioni di scambio di informazioni con i collaboratori dell'UFSP e alle riunioni ordinarie della task force, allo scopo di ottenere informazioni utili per la sua funzione di delegato e garantire la comunicazione.

Stefan Kuster ha assunto la direzione della divisione MT dal 1° aprile 2020 e subito dopo la co-direzione della task force. L'Ufficio sottolinea che non c'è mai stata alcuna ambiguità riguardo alla direzione della divisione né alla delimitazione dei compiti tra Daniel Koch e Stefan Kuster.

Dinanzi alle CdG il capo del DFI ha sottolineato che la comunicazione rappresentava un onere notevole per l'Ufficio in quel momento, che era naturale chiedere a Daniel Koch di restare nella sua posizione per altri due mesi, mettendo a disposizione la sua esperienza per affiancare Stefan Kuster all'inizio, e che la ripartizione del lavoro ha permesso a quest'ultimo di assumere realmente la direzione della divisione MT, il che è stato di grande aiuto. Nel complesso, il DFI e l'UFSP valutano positivamente questa transizione.

Dopo la sua partenza dall'UFSP a fine maggio 2020[130], Daniel Koch ha mantenuto una presenza pubblica importante e in questo contesto ha anche preso posizione nei media su alcuni aspetti della gestione della pandemia. Interrogato dalle CdG, il capo del DFI ha stimato che questa situazione non poneva alcun problema particolare, nella misura in cui Daniel Koch non aveva criticato le decisioni del Consiglio federale. A suo parere, un caso del genere non giustifica alcun cambiamento nella gestione del personale (ad es. l'introduzione di una clausola che disciplini gli interventi pubblici degli ex quadri della Confederazione dopo la loro partenza).

Direttore dell'UFSP

Nell'ottobre 2019 il direttore dell'UFSP, Pascal Strupler, aveva annunciato che si sarebbe dimesso dal suo incarico a fine settembre 2020[131]. Il 3 aprile 2020 il Consiglio federale ha annunciato di aver nominato Anne Lévy, direttrice generale delle Cliniche psichiatriche universitarie di Basilea ed ex capo della protezione della salute nel Dipartimento della sanità del Cantone di Basilea Città, per succedergli a partire da inizio ottobre 2020[132].

La nuova direttrice è stata avviata ai lavori dell'UFSP già a partire dal 17 agosto 2020 e ha partecipato a tutte le riunioni di gestione di crisi quale ospite per sei settimane, in modo da prepararsi alla sua entrata in servizio. Da allora le CdG hanno intrattenuto

130 La proroga del contratto di Daniel Koch era limitata a 3 mesi e poteva essere disdetta alla fine di ogni mese. Daniel Koch ha dichiarato alle CdG di avere attivato tale clausola per la fine di maggio 2020, senza precisare le ragioni di tale decisione.

131 Pascal Strupler lascia la direzione dell'Ufficio federale della sanità pubblica, comunicato stampa del DFI del 23 ottobre 2019.

132 Anne Lévy nuova direttrice dell'Ufficio federale della sanità pubblica, comunicato stampa del Consiglio federale del 3 aprile 2020.

diversi scambi con la nuova direttrice, la quale le ha informate in particolare dei cambiamenti che aveva apportato all'organizzazione dell'UFSP (cfr. cap. 6.3).

Nuovo responsabile della divisione MT

A fine settembre 2020, dopo sei mesi a capo della divisione MT, Stefan Kuster ha chiesto di essere sollevato da tale incarico e di potersi limitare a un'attività di esperto all'interno dell'Ufficio. Anche se questo aspetto esula dal quadro temporale della prima fase pandemica, le CdG ne hanno discusso nell'ambito dei loro lavori con i responsabili del DFI e dell'UFSP, al fine di comprendere le ragioni di questa decisione e la reazione dell'Ufficio a questa situazione. Su questo punto Stefan Kuster ha preso posizione nell'ambito della consultazione sul presente rapporto.

Stando alle sue parole, ha lasciato l'incarico perché la funzione che gli era stata attribuita durante la pandemia non solo non aveva nulla a che vedere in termini di contenuto, organizzazione e presenza mediatica con la funzione di condotta della divisione MT per cui si era candidato nel 2019, ma non era neppure compatibile con quest'ultima. Stefan Kuster ha precisato che, di per sé, l'onere di lavoro non ha determinato la sua partenza. Il DFI ha apprezzato il lavoro eccellente svolto da Stefan Kuster quale responsabile della divisione MT.

I compiti precedentemente assunti da Stefan Kuster sono stati suddivisi tra diverse persone: la direzione operativa della task force è stata assunta ad interim per alcune settimane dalla nuova direttrice dell'UFSP, per poi essere affidata da novembre 2020 a una nuova responsabile, assegnata in esclusiva a questo compito (cfr. cap. 6.3). La comunicazione pubblica è stata essenzialmente assicurata dal responsabile della sezione Gestione delle crisi e collaborazione internazionale. I dossier della divisione MT non correlati alla pandemia di COVID-19 sono stati presi in carico dalla responsabile dell'Unità di direzione Sanità pubblica. Al riguardo va notato che il posto vacante di responsabile della divisione MT non è stato immediatamente rioccupato; la nuova direttrice dell'UFSP ha dichiarato nel maggio 2021 di volerlo mettere a concorso alla fine della pandemia. Il capo del DFI ha sostenuto questa decisione, ritenendo irrealistico e inutile lanciare tale processo in piena gestione di crisi. Il posto di responsabile della divisione MT è stato messo a concorso nel settembre 2021.

Conclusioni del DFI

Dinanzi alle CdG il capo del DFI ha sottolineato che gestire i vari avvicendamenti di quadri con un ruolo chiave nel bel mezzo della delicata fase pandemica è stato difficile, ma ritiene che tutto abbia funzionato bene, soprattutto grazie alla grande flessibilità dimostrata dalle persone coinvolte, che hanno accettato di prorogare il loro incarico o di iniziarlo in anticipo. Ha ribadito l'importanza di poter disporre di istituzioni solide in situazioni di questo genere, specificando che tale solidità è dovuta alla presenza di responsabili esperti e molto competenti. A suo parere, questa situazione non ha evidenziato la necessità di cambiare il regolamento del personale.

6.3 Valutazione da parte dell'Amministrazione federale, miglioramenti e misure

Adeguamento dell'organizzazione di crisi nell'estate 2020

Il 19 giugno 2020, in seguito alla fine della «situazione straordinaria» di cui alla LEp e allo scioglimento dello SMCC (cap. 8), il Consiglio federale ha deliberato sull'organizzazione di crisi della Confederazione per il periodo di «situazione particolare»[133]. Su questa base, nell'estate 2020 sono stati attuati vari adeguamenti organizzativi.

Nella sua decisione del 19 giugno 2020, il Consiglio federale ha designato il DFI come dipartimento responsabile e la CSG quale organo di coordinamento interdipartimentale. L'organizzazione di crisi COVID-19[134], che riunisce la task force dell'UFSP e lo SMFP, è stata posta sotto la guida di un comitato direttivo composto da rappresentanti di tutti i dipartimenti e della CaF come pure da membri della direzione dell'UFSP; il comitato direttivo è stato inoltre incaricato del coordinamento operativo con i diversi interlocutori esterni (autorità cantonali, settore economico ecc.).

All'interno della task force dell'UFSP, si è proceduto a una distinzione più chiara tra il livello strategico e quello operativo. L'Ufficio ha anche ripreso diversi compiti assunti fino a quel momento dallo SMCC, come il coordinamento con la comunità scientifica[135]. In generale, la struttura della task force è stata snellita: il numero di gruppi di lavoro è stato ridotto a 11 e le loro interfacce con gli interlocutori esterni sono state definite in modo più chiaro. Inoltre, è stato istituito un gruppo di lavoro interdipartimentale per gestire le questioni relative alle forniture mediche.

Dall'analisi esterna dell'organizzazione di crisi commissionata dall'UFSP (v. di seguito) emerge che il ritorno alla «situazione particolare» non era stato sufficientemente anticipato a livello organizzativo all'interno dell'UFSP e che le misure adottate hanno avuto conseguenze negative in termini di gestione del personale (cfr. cap. 6.2.4).

Valutazione dell'organizzazione di crisi dell'UFSP e adeguamenti nell'autunno 2020

Come menzionato sopra, a inizio luglio 2020 l'UFSP ha incaricato uno studio di consulenza esterno di condurre un'analisi della propria organizzazione di crisi durante i primi mesi della pandemia[136]. Questa analisi, le cui conclusioni sono state presentate all'UFSP a metà ottobre 2020, ha evidenziato diversi punti deboli nell'organizzazione di crisi dell'Ufficio (cfr. cap. 6.2.2) e nella gestione del persona-

133 Preparazione e risposta a un nuovo aumento dei casi di COVID-19 in Svizzera, decisione del Consiglio federale del 19 giugno 2020.
134 Cfr. organigramma dettagliato, allegato 2.
135 La Swiss National Covid-19 Science Taskforce, fino a quel momento subordinata allo SMCC, è stata integrata nella task force dell'UFSP. Il suo mandato è stato aggiornato nell'agosto 2020.
136 «Organisations- und Prozessanalyse sowie Klärung des Optimierungspotentials der COVID-19-Krisenorganisation auf Stufe Abteilung Übertragbare Krankheiten (MT)». Documento interno del 16 ottobre 2020 all'attenzione dell'UFSP, redatto dallo studio di consulenza Dynamic Organizational Consulting (DOC) (non pubblicato). Di seguito: «valutazione dello studio di consulenza DOC».

le durante la prima fase della pandemia (cfr. cap. 6.2.4). Il rapporto finale contiene una trentina di raccomandazioni di miglioramento.

Su questa base, la nuova direttrice dell'UFSP ha proceduto a diversi adeguamenti organizzativi dalla sua entrata in servizio nell'autunno 2020. Secondo le sue indicazioni, le responsabilità sono state suddivise tra più persone ed è stata fatta una distinzione chiara tra l'organizzazione di crisi e la struttura gerarchica dell'UFSP. I collaboratori specializzati sono stati sollevati dalle loro responsabilità di gestione, mentre la direzione della task force è stata affidata a una persona incaricata esclusivamente di svolgere tale compito[137]. Sono stati ridefiniti i ruoli della direzione e dei responsabili della task force, documentati i processi ed è stato creato un diagramma delle funzioni. Sono state descritte le mansioni per tutte le persone che ricoprivano una funzione nell'organizzazione di crisi ed è stata rafforzata la direzione dei gruppi di lavoro con la nomina di un supplente laddove questo non era ancora stato designato. È stata creata anche una piattaforma per svolgere riunioni regolari tra i responsabili della task force e quelli dei gruppi di lavoro. Carenze temporanee di personale sono state colmate con risorse dell'UFSP, del DFI e di altri dipartimenti, con impieghi temporanei e con l'assunzione di rinforzi esterni. Secondo la nuova direttrice, l'attuazione delle raccomandazioni scaturite dall'analisi ha contribuito in modo decisivo a ridurre il carico di lavoro del personale.

La nuova direttrice ha riferito che non c'è stato alcuno scambio tra il DFI e l'UFSP riguardo a questa analisi esterna, ma che il Dipartimento ha apprezzato le misure prese dall'Ufficio. Da parte sua, il capo del DFI ha confermato alle CdG di aver accolto con favore questa analisi e le misure adottate su tale base.

Valutazione interna del DFI

Nell'autunno 2020, la SG-DFI ha condotto una valutazione interna della gestione di crisi del Dipartimento mediante un sondaggio in linea destinato alle unità amministrative collegate[138]. I risultati di questa valutazione[139] sono stati discussi dal DFI con le unità interessate alla fine del 2020.

La valutazione mostra che tutte le unità del DFI hanno potuto continuare a svolgere i loro compiti durante la prima fase della pandemia e che la transizione al telelavoro ha funzionato bene, anche se nelle prime settimane le unità hanno dovuto affrontare numerosi problemi organizzativi. Inoltre le unità tracciano un bilancio globalmente

137 Entrata in servizio nel novembre 2020, dapprima al 50 % e poi al 100 % da febbraio 2021. È stato inoltre creato un posto di responsabile supplente.

138 Il sondaggio online è stato condotto dal 25 settembre al 21 ottobre 2020 presso tutte le unità del DFI mediante un questionario per ogni unità amministrativa che conteneva domande specifiche e suggerimenti di miglioramento per argomento. Hanno partecipato al sondaggio le seguenti unità: UFSP, Ufficio federale delle assicurazioni sociali, Ufficio federale di statistica, Ufficio federale della sicurezza alimentare e di veterinaria, Ufficio federale della cultura, Biblioteca nazionale svizzera, Archivio federale svizzero, Swissmedic, MeteoSvizzera, Pro Helvetia, Museo nazionale svizzero.

139 «Departementale Evaluation Covid», rapporto del DFI del 2 novembre 2020 (non pubblicato).

positivo della collaborazione interna al DFI, sebbene alcune risposte suggeriscano che l'organizzazione di crisi del Dipartimento non fosse sufficientemente chiara all'inizio della pandemia o che la comunicazione interna avrebbe potuto essere ottimizzata.

La principale sfida messa in evidenza da tutte le unità riguarda la salvaguardia della capacità di resistenza del personale in un contesto di crisi prolungata. La valutazione dimostra che non si è prestata sufficiente attenzione a questo aspetto, in particolare perché all'inizio la durata della crisi è stata sottovalutata. In tutte le unità del DFI la fase di «situazione straordinaria» ha comportato un onere di lavoro elevato che per alcuni uffici si è protratto anche durante l'estate. Sebbene in molti casi siano state mobilitate risorse supplementari, non sempre tali risorse hanno consentito di ottenere gli sgravi auspicati, soprattutto perché le supplenze erano regolate in modo poco chiaro. Inoltre, è stata sollevata la questione della compensazione per le persone con un orario di lavoro basato sulla fiducia.

Secondo la valutazione, sebbene sia stato possibile istituire un'organizzazione di crisi in tutte le unità amministrative del DFI, non sempre ciò è potuto avvenire sulla base di strutture preesistenti oppure i piani disponibili si sono dimostrati inadeguati. Le unità concordano sul fatto che dopo la pandemia le direttive dell'organizzazione di crisi dovranno essere adattate a livello di unità, dipartimento e Confederazione. La valutazione ha messo in evidenza anche l'importanza di un sistema di gestione della continuità operativa (*Business continuity management*): alcune unità disponevano di strumenti a tale scopo, ma la maggior parte di essi ha dovuto essere adattata o ripensata durante la crisi. Nel complesso, però, tutte le unità sono state in grado di definire le priorità necessarie.

Le unità del DFI hanno anche espresso varie critiche sul supporto fornito dall'Ufficio federale del personale (UFPER), giudicato inadeguato. Ritengono che l'UFPER si sia occupato troppo tardi degli aspetti di diritto del personale legati alla crisi e che non sia stato sufficientemente presente. Per contro, considerano generalmente positiva la collaborazione con l'Ufficio federale dell'informatica e della telecomunicazione (UFIT).

Infine, la valutazione evidenzia alcune lacune nel funzionamento dell'organizzazione di crisi dell'UFSP già menzionate in precedenza, in particolare il fatto che le interfacce con l'Ufficio non fossero sempre definite chiaramente, complicando il coordinamento interno. In generale dalla valutazione si evince che i ruoli e le competenze degli organi di gestione di crisi della Confederazione non erano disciplinati in modo sufficientemente preciso (cfr. anche cap. 9 e 10).

Dinanzi alle CdG, l'ex segretario generale del DFI ha tracciato un bilancio globalmente positivo dell'organizzazione di crisi a livello di dipartimento. A suo parere, nel complesso il DFI ha potuto assicurare la propria capacità di funzionamento durante la prima fase della pandemia grazie al notevole impegno del personale e al supporto dell'UFIT, dell'Organo direzione informatica della Confederazione (ODIC) e del DFF. Da parte sua, l'attuale segretario generale ha dichiarato che la portata di questa crisi non era paragonabile a situazioni precedenti e che quindi non era possibile essere completamente preparati. Infine, dinanzi alle CdG, il capo del DFI ha sottolineato il carico di lavoro particolarmente elevato che il Dipartimento ha dovuto affrontare. Ha riferito che all'inizio della crisi non era possibile prevederne la

durata, spiegando che, con le strutture esistenti e con quelle istituite per gestire la crisi, il DFI ha cercato di garantire il miglior coordinamento possibile sul piano del personale. Le CdG non sono a conoscenza di misure specifiche adottate a breve termine dal DFI sulla base dei risultati della valutazione interna condotta dal Dipartimento.

Punto della situazione dell'organizzazione di crisi dell'UFSP nell'agosto 2021

Durante una visita all'UFSP nell'agosto 2021, la sottocommissione DFI/DATEC della CdG-S ha fatto il punto della situazione con i rappresentanti dell'Ufficio riguardo all'organizzazione di crisi e alla situazione del personale.

L'attuale direttrice ha riferito che nell'estate 2021 la Task force UFSP COVID-19 contava approssimativamente 300 collaboratori (pari a circa 180 ETP), di cui 165 provenienti direttamente dall'UFSP o da altre unità dell'Amministrazione federale. Il personale è stato integrato da collaboratori temporanei e, in special modo nel settore informatico, da consulenti esterni. Come ha spiegato, il forte aumento del personale della task force[140] è stato volontario ed era finalizzato a garantire ai dipendenti sufficiente tempo di recupero. Questa strategia ha dato i suoi frutti, poiché dall'autunno 2020 l'Ufficio non ha più registrato assenze prolungate. Tuttavia, ha sottolineato che la situazione delle ore supplementari continuava a essere molto tesa[141] e che probabilmente sarà difficile ridurle nel 2022 e 2023. L'UFSP intende quindi continuare a impiegare personale temporaneo a medio termine anche dopo la fine della pandemia, in modo che i collaboratori sollecitati dalla gestione di crisi possano compensare le ore supplementari e recuperare.

L'attuale direttrice ha presentato alla sottocommissione le misure di coaching e di supporto implementate per i collaboratori dell'UFSP, sottolineando anche l'importanza, al termine della pandemia, di valorizzare con un atto simbolico l'investimento del personale che ha contribuito alla gestione di crisi come pure di coloro che hanno svolto gli altri compiti dell'Ufficio durante questo periodo. Infine ha manifestato la sua volontà di trarre insegnamenti dalla pandemia per l'organizzazione interna dell'Ufficio, in particolare a livello di digitalizzazione, ma anche di organizzazione snella, mantenimento delle competenze acquisite e ripartizione delle responsabilità.

Sempre nell'agosto 2021 la sottocommissione ha discusso con la responsabile della task force dell'UFSP, la quale ha presentato la nuova impostazione della task force[142], sottolineando l'importanza di disporre di una struttura flessibile in grado di reagire rapidamente a nuove questioni legate alla pandemia, ma anche di processi e competenze decisionali definiti in modo chiaro. A suo parere, è stato determinante

140 Nel giugno 2020 la task force contava 128 collaboratori.

141 L'attuale direttrice ha riferito che il numero di casi in cui i collaboratori dell'UFSP hanno lavorato più di 50 ore a settimana è aumentato da circa 150 nel 2019 a circa 900 nel 2020. Nel 2020 il saldo orario è aumentato del 37 % per l'UFSP nel suo insieme, del 63 % nelle divisioni Trasformazione digitale e Affari internazionali e del 72 % nell'Unità di direzione Sanità pubblica.

142 Cfr. organigramma dettagliato, allegato 3.

che le persone incaricate di dirigere l'organizzazione di crisi fossero sollevate dalle loro altre responsabilità gerarchiche all'interno dell'UFSP.

Altre valutazioni effettuate o in corso

Nel maggio 2020 il Consiglio federale ha incaricato la CaF di effettuare una *valutazione della gestione di crisi della Confederazione durante la pandemia di COVID-19*. L'11 dicembre 2020 ha preso atto del rapporto della CaF che presenta i risultati della prima fase della pandemia e contiene 11 raccomandazioni[143]. Le CdG hanno preso atto delle conclusioni di tale rapporto e intrattenuto diversi scambi con la CaF al riguardo[144]. Per quanto concerne l'organizzazione di crisi, il rapporto si occupa essenzialmente del ruolo di SMCC e SMFP e della collaborazione tra i diversi organi federali (cfr. cap. 7, 8 e 9) ma non delle strutture interne del DFI o dell'UFSP.

Dopo uno scambio con il capo del DFI nel giugno 2020, l'UFSP ha deciso di commissionare un'ampia *valutazione esterna della gestione della crisi di COVID-19*[145], incentrata sulla preparazione alla crisi come pure sull'adeguatezza e l'efficacia delle misure sanitarie adottate per combattere la diffusione del coronavirus, ponendo l'accento in particolare sui risultati e sull'impatto di queste misure. Sono stati esaminati in totale 11 ambiti tematici[146]. Il rapporto di valutazione finale è stato pubblicato il 26 aprile 2022[147]. Contiene cinque raccomandazioni una delle quali concer-

143 Cancelleria federale, Rapporto dell'11 dicembre 2020 di valutazione della gestione della crisi pandemica di COVID-19 (Prima fase / febbraio-agosto 2020). Si tratta di un'autovalutazione che l'Amministrazione federale ha fatto convalidare dai Cantoni e da terzi interessati. 123 persone sono state invitate a partecipare a interviste strutturate o a rispondere a un questionario in linea dettagliato. Sono state analizzate anche altre valutazioni disponibili. Per garantire una raccolta dati e una valutazione iniziale indipendenti, la CaF ha incaricato un partner esterno, la società Interface Politikstudien GmbH.

144 Il giudizio complessivo sulla valutazione della CaF e il follow-up dell'attuazione delle sue raccomandazioni non sono oggetto del presente rapporto, ma sono esaminati dalla CdG-S nell'ambito di un dossier separato.

145 Questa valutazione è stata affidata alle società Interface Politikstudien GmbH (di seguito INTERFACE) e INFRAS Forschung und Beratung,(di seguito INFRAS) con il coinvolgimento di diverse università e scuole universitarie.

146 Si tratta in primo luogo di temi trasversali (coinvolgimento degli stakeholder, strategia di vaccinazione e attuazione, comunicazione di crisi con la popolazione, disponibilità e uso di dati digitali); in secondo luogo dell'analisi delle strategie dell'UFSP con relativa attuazione (ponderazione tra la protezione dei residenti di case di riposo, di cura e di assistenza o di altre istituzioni e l'accesso dei familiari a tali strutture; mascherine – disponibilità, uso e obbligo; garanzia delle capacità di cura negli ospedali e negli ambulatori; strategia concernente test e tracciamento dei contatti); in terzo luogo delle conseguenze indirette della gestione di crisi dell'UFSP (conseguenze sociali, psicologiche ed economiche delle misure sanitarie).

147 «Evaluation der Krisenbewältigung Covid-19 bis Sommer 2021», rapporto finale delle società INTERFACE e INFRAS del 4 febbraio 2022 all'attenzione dell'UFSP (in tedesco); cfr. anche Valutazione della gestione della crisi COVID−19: raccomandazioni all'Ufficio federale della sanità pubblica, comunicato stampa dell'UFSP del 26 aprile 2022.

nenti l'organizzazione di crisi della Confederazione[148]. L'UFSP ha dichiarato di voler far tesoro degli insegnamenti tratti da questa valutazione e di volerne tener conto nella revisione della LEp e nel Piano pandemico nazionale [149].

Le CdG hanno preso atto anche dei risultati di una *valutazione esterna della LEp*, commissionata dall'UFSP nel 2019[150]. Tale valutazione, condotta da metà 2019 a metà 2020 e contenente quindi alcune esperienze tratte dalla prima fase della pandemia, giunge alla conclusione che nel complesso la LEp non presenta gravi lacune e che è stata applicata in modo adeguato. Sebbene il rapporto tracci un bilancio positivo della gestione di crisi basata sulla «situazione particolare» e sulla «situazione straordinaria», raccomanda un'analisi approfondita che dimostri se e in che misura le misure previste si siano dimostrate effettivamente valide nel caso della pandemia. La valutazione contiene anche diverse altre raccomandazioni, in particolare sulla collaborazione con i Cantoni e la gestione del materiale.

6.4 Valutazione da parte delle CdG e raccomandazioni

Sulla base dei fatti fin qui esposti, le CdG presentano di seguito la loro valutazione dell'organizzazione di crisi dell'UFSP e del DFI.

6.4.1 Basi legali e altre prescrizioni

Dalle informazioni raccolte dalle CdG si evince che, per l'istituzione e la gestione della loro organizzazione di crisi, il DFI e l'UFSP hanno generalmente fatto riferimento alle basi legali e alle prescrizioni esistenti in materia (LOGA e OLOGA, OOrg-DFI, Istruzioni concernenti la gestione delle crisi nell'Amministrazione federale, LEp e Piano pandemico).

148 Raccomandazione 1. Si raccomanda all'UFSP e alla Confederazione di assicurare una migliore preparazione organizzativa in vista di una futura crisi. In particolare, si raccomanda all'UFSP di sviluppare nuove basi per la gestione di crisi, di rafforzare le competenze del personale in materia di gestione di crisi e di mobilitare le risorse necessarie per garantire una pianificazione preventiva in caso di crisi, nonché di effettuare regolarmente esercitazioni in questo ambito. Al DFI si raccomanda invece di chiarire rapidamente a livello federale se una crisi debba essere gestita utilizzando le strutture ordinarie dell'Amministrazione federale o convenga ricorrere agli organi previsti dalla legislazione vigente.

149 Valutazione della gestione della crisi COVID−19: raccomandazioni all'Ufficio federale della sanità pubblica, comunicato stampa dell'UFSP del 26 aprile 2022. Siccome la valutazione è stata pubblicata poco prima dell'adozione del presente rapporto, le CdG non hanno analizzato nel dettaglio il documento. Hanno però potuto constatare che, per quanto concerne l'organizzazione di crisi della Confederazione, quanto emerge da tale valutazione coincide in buona parte con i risultati e le conclusioni a cui esse stesse sono giunte. Nel quadro dei loro futuri lavori concernenti questo dossier le CdG verificheranno il seguito dato dalle autorità federali alle raccomandazioni espresse nel rapporto citato.

150 «Situationsanalyse, Umsetzung des Epidemiengesetzes (LEp)», rapporto della società Bolz+Partner dell'11 agosto 2020 (in tedesco).

Tranne in qualche caso, le CdG non hanno individuato alcun elemento che evidenzi una contraddizione tra le attività interne del Dipartimento e dell'Ufficio durante la crisi e le suddette disposizioni[151]. Le CdG esprimono invece un parere più critico quanto al rispetto delle basi legali e delle prescrizioni per il coordinamento tra gli organi di crisi e il ruolo di SMFP e SMCC (cfr. cap. 7, 8 e 9).

Le CdG rilevano anche che dette basi legali e prescrizioni contenevano pochissimi elementi direttamente connessi con l'organizzazione specifica del DFI e dell'UFSP in caso di crisi[152] (cfr. cap. 6.1). Le CdG concludono che questi documenti non sono stati di grande utilità per l'organizzazione di crisi del Dipartimento e dell'UFSP, se non come quadro di riferimento generale.

In generale le CdG ritengono che dopo la pandemia sarà indispensabile esaminare in modo approfondito l'adeguatezza delle basi legali e delle direttive per l'organizzazione di crisi della Confederazione, in particolare sulla base delle raccomandazioni formulate dalla CaF nel suo rapporto di valutazione. Invitano pertanto il Consiglio federale a esaminare l'adeguatezza della gerarchia delle norme e la coerenza delle disposizioni generali con le disposizioni relative alle crisi specifiche (cfr. postulato 1, cap. 10).

Legge sulle epidemie e Piano pandemico: le CdG ritengono che il Consiglio federale debba esaminare, alla luce della crisi di COVID-19, se non sia il caso di completare la LEp e il Piano pandemico con disposizioni più precise sull'organizzazione di crisi specifica del DFI e dell'UFSP (cfr. anche cap. da 6.4.2 a 6.4.8). Invitano il Consiglio federale a integrare questi aspetti nella revisione in corso della legge e del Piano.

Raccomandazione 1: disposizioni sull'organizzazione di crisi del DFI e dell'UFSP nella legge sulle epidemie e nel Piano pandemico

Tenuto conto della crisi di COVID-19, il Consiglio federale è invitato a esaminare l'opportunità di completare la legge sulle epidemie e il Piano pandemico con disposizioni più precise sull'organizzazione di crisi specifica del DFI e dell'UFSP. Il Consiglio federale è pregato di integrare questi aspetti nella revisione della legge e del piano.

151 Da un lato le CdG hanno rilevato alcuni casi in cui la linea gerarchica tradizionale non è stata rispettata (cfr. cap. 6.4.6 e 6.4.7), dall'altro lato hanno osservato che la concentrazione di responsabilità di condotta nelle mani del direttore dell'UFSP era in contrasto con le Istruzioni del Consiglio federale concernenti la gestione delle crisi, nelle quali si raccomanda di evitare che singoli titolari di funzioni operino contemporaneamente in vari stati maggiori (cfr. cap. 6.4.7).

152 Il piano pandemico puntualizza i compiti dell'UFSP in caso di evento, ma non contiene alcuna informazione precisa sull'organizzazione dell'Ufficio o sulle interfacce tra quest'ultimo e gli altri attori. Allo stesso modo, il capitolo 7 della LEp, dedicato alle questioni di organizzazione e procedura, non contiene alcun articolo relativo all'UFSP. Le Istruzioni del Consiglio federale concernenti la gestione delle crisi si limitano a stabilire alcuni principi generali, ma non specificano in modo concreto come strutturare l'organizzazione di crisi all'interno di dipartimenti o di unità amministrative.

LOGA e OLOGA: dinanzi alle CdG, il DFI ha dichiarato a più riprese che l'organizzazione di crisi era ampiamente basata sulle strutture e sui processi abituali dell'Amministrazione federale, previsti nella LOGA e nell'OLOGA. Le CdG giudicano questo approccio comprensibile, anche se solleva diverse questioni (cfr. cap. 10). Si aspettano tuttavia che al termine della crisi il Consiglio federale proceda ad un'analisi globale delle basi legali e delle prescrizioni relative all'organizzazione di crisi della Confederazione (cfr. postulato 1, cap. 10).

Istruzioni concernenti la gestione delle crisi: le CdG presentano le loro conclusioni al riguardo nel capitolo 10. In generale, le CdG ritengono necessario che il Consiglio federale, nel suo bilancio dell'organizzazione di crisi della Confederazione, esamini in che misura queste Istruzioni debbano essere rivedute alla luce degli insegnamenti tratti dalla pandemia e se sia necessario modificare la gerarchia delle norme pertinenti (cfr. postulato 1, cap. 10).

Piano pandemico del DFI: le CdG approvano che da marzo 2020 il DFI abbia allestito un piano pandemico dipartimentale volto a proteggere il personale del Dipartimento e a garantire il mantenimento dei compiti essenziali. Questo documento ha verosimilmente contribuito a far sì che il DFI e i suoi uffici fossero in grado di continuare a svolgere la loro funzione nonostante la pandemia. Le CdG partono dal presupposto che al termine della pandemia il Dipartimento esaminerà quali adeguamenti occorre apportare a questo documento alla luce degli insegnamenti tratti dalla crisi. Inoltre, in vista di crisi future, ritengono essenziale che tutti i dipartimenti dispongano di tale documento aggiornato e chiedono al Consiglio federale di garantire che ciò avvenga.

Raccomandazione 2: piani pandemici dipartimentali

Il Consiglio federale è invitato ad assicurarsi che tutti i dipartimenti dispongano di un piano pandemico aggiornato in vista di crisi future.

Manuale di gestione di crisi dell'UFSP: le CdG approvano che l'UFSP disponga di un manuale di gestione delle crisi, aggiornato per l'ultima volta nel 2018, ma rilevano che alcuni capitoli sono troppo generici, in special modo quelli dedicati alle interfacce con gli altri attori, e che il Manuale ha mostrato rapidamente i suoi limiti nel contesto della pandemia. Il documento tratta principalmente il periodo dell'avvio dello stato di crisi e molto meno le fasi successive, senza menzionare nemmeno lo scenario di una crisi prolungata. Le CdG chiedono al Consiglio federale di fare in modo che questo Manuale sia sottoposto a una revisione approfondita alla luce degli insegnamenti tratti dalla pandemia (cfr. in merito anche le osservazioni nei cap. da 6.4.2 a 6.4.8). In tale contesto, si aspettano che venga prestata particolare attenzione alle fasi successive all'avvio dello stato di crisi e alle interfacce dell'UFSP con gli altri attori (cfr. anche la raccomandazione 4, cap. 6.4.4).

Più in generale, per le CdG è importante che il Consiglio federale verifichi quali altre unità amministrative della Confederazione debbano disporre di un manuale di gestione di crisi adeguato alle loro specificità, assicurandosi che tali documenti vengano redatti nonché regolarmente aggiornati. Invitano il Consiglio federale a esaminare la situazione in tal senso e a comunicare loro i risultati degli accertamenti.

Raccomandazione 3: manuale di gestione di crisi

Il Consiglio federale è invitato a fare in modo che il Manuale di gestione di crisi dell'UFSP sia sottoposto a una revisione approfondita alla luce degli insegnamenti tratti dalla pandemia.

Inoltre, il Consiglio federale è invitato a verificare quali altre unità amministrative della Confederazione debbano disporre di un manuale di gestione di crisi adeguato alle loro specificità, assicurandosi che tali documenti vengano redatti e regolarmente aggiornati.

Esercitazioni di crisi: nell'ambito del presente rapporto, le CdG non esaminano in dettaglio se il DFI e l'UFSP abbiano attuato in maniera adeguata le raccomandazioni tratte dalle esercitazioni svolte dalla Confederazione negli anni precedenti la pandemia di COVID-19 (un'esercitazione riguardava proprio il caso di una pandemia). Il Dipartimento e l'Ufficio hanno lasciato intendere che tali raccomandazioni erano state integrate nelle basi della loro gestione di crisi.

Di fatto, però, le CdG constatano che tali esercitazioni non hanno svolto pienamente la loro funzione, poiché non hanno permesso all'Ufficio e al Dipartimento di essere preparati in modo ottimale alla crisi di COVID-19. Le autorità federali sono state colte alla sprovvista dall'evoluzione della situazione all'inizio della pandemia e per diversi aspetti l'organizzazione di crisi della Confederazione non è stata attuata conformemente alle prescrizioni o alle basi legali. Le CdG ritengono che il Consiglio federale debba esaminare criticamente le esercitazioni di crisi della Confederazione e garantire che le raccomandazioni tratte da tali esercitazioni siano attuate in maniera adeguata nell'Amministrazione (cfr. cap. 10).

Base legale specifica per uno «stato maggiore di crisi specializzato»: gli accertamenti delle CdG hanno confermato che la task force dell'UFSP ha svolto un ruolo centrale nell'organizzazione di crisi della Confederazione, assumendo in qualche modo la funzione di «stato maggiore di crisi specializzato» in ambito sanitario. Primo organo di crisi a essere stato attivato a fine gennaio 2020, la task force ha assunto rapidamente un ruolo chiave nella gestione di crisi e nella preparazione delle decisioni del Consiglio federale, al punto di arrivare a svolgere alcuni compiti di competenza di altri organi (cfr. cap. 9). Di conseguenza, è cresciuta rapidamente raggruppando dapprima diverse decine e poi centinaia di collaboratori, il che ha rappresentato una sfida sul piano della condotta, delle finanze e del personale.

Le CdG hanno constatato che non esisteva alcuna base legale specifica per disciplinare le attività di un tale «stato maggiore di crisi specializzato». Le uniche disposizioni esistenti, vale a dire la LOGA, l'OLOGA e le *Istruzioni del Consiglio federale concernenti la gestione delle crisi*, sono generiche e non prevedono il caso specifico in cui lo stato maggiore di un ufficio assume un ruolo così importante a livello federale. A seconda della natura delle crisi che la Svizzera dovrà affrontare in futuro, è probabile

che altri uffici federali[153] si ritrovino prima o poi in una situazione simile a quella vissuta dall'UFSP e debbano a loro volta istituire a breve termine uno «stato maggiore di crisi specializzato» che svolga un ruolo centrale nella gestione di crisi nazionale.

Tenuto conto di questi elementi, secondo le CdG il Consiglio federale deve modificare e completare le basi legali esistenti in materia di gestione di crisi, in modo da disciplinare con maggiore chiarezza le attività di uno «stato maggiore di crisi specializzato». In primo luogo queste basi dovrebbero permettere di determinare il dipartimento (o i dipartimenti) e l'ufficio federale (o gli uffici federali) principalmente responsabili della gestione di crisi in base al tipo di evento. In secondo luogo dovrebbero stabilire i principi fondamentali dello stato maggiore di crisi dell'ufficio in questione («stato maggiore di crisi specializzato»), in particolare per quanto riguarda i seguenti aspetti: modalità di convocazione, definizione dei compiti, struttura di condotta, interfacce con il Consiglio federale e con gli altri attori della gestione di crisi, finanze, personale e comunicazione.

Secondo le CdG, basi legali di questo tipo dovrebbero permettere al Consiglio federale di strutturare più chiaramente le fasi di avvio dello stato di crisi, di garantire decisioni tempestive su aspetti importanti (in particolare riguardo a compiti, personale e finanze), ma anche di conferire maggiore trasparenza all'organizzazione di crisi, sia all'interno dell'Amministrazione sia nei confronti del mondo esterno.

Mozione 1: basi legali per uno «stato maggiore di crisi specializzato»

Basandosi sull'esempio della Task force UFSP COVID-19 durante la crisi di coronavirus, il Consiglio federale è invitato a modificare e completare le basi legali esistenti al fine di disciplinare con maggiore chiarezza, in periodo di crisi, le attività dello «stato maggiore di crisi specializzato».

In primo luogo queste basi legali devono permettere di determinare il dipartimento (o i dipartimenti) e l'ufficio federale (o gli uffici federali) principalmente responsabili della gestione di crisi.

In secondo luogo devono stabilire i principi fondamentali dello stato maggiore di crisi dell'ufficio in questione («stato maggiore di crisi specializzato»), in particolare per quanto riguarda i seguenti aspetti: modalità di convocazione, definizione dei compiti, struttura di condotta, interfacce con il Consiglio federale e con gli altri attori della gestione di crisi, finanze, personale e comunicazione.

6.4.2 Avvio dello stato di crisi

Dinanzi alle CdG il capo del DFI ha lasciato intendere che la diffusione del virus in Svizzera non ha colto alla sprovvista il Dipartimento, nella misura in cui si sapeva che una situazione del genere poteva verificarsi. Ha dichiarato che l'UFSP ha inizia-

153 Ad esempio l'Ufficio federale dell'energia (in caso di penuria di elettricità) o l'Ufficio federale della protezione della popolazione (in caso di catastrofi naturali di vasta portata).

to a monitorare la diffusione del virus da fine dicembre 2019 e che si è attivato rapidamente in gennaio, informandone il DFI e il Consiglio federale.

Le CdG non condividono del tutto questa valutazione positiva. Pur apprezzando che l'UFSP abbia monitorato regolarmente l'evoluzione della situazione, criticano il fatto che ci siano voluti più di 15 giorni dalla prima segnalazione ufficiale dell'OMS del 5 gennaio 2020 perché la comparsa della COVID-19 fosse affrontata dai responsabili della divisione MT dell'UFSP (21 gennaio 2020) e l'organizzazione di crisi dell'Ufficio fosse in seguito attivata (23 gennaio 2020).

Le CdG sono consapevoli che la valutazione dei rischi associati alle malattie trasmissibili costituisce una sfida, poiché l'Ufficio riceve numerose segnalazioni nel corso di un anno, la maggior parte delle quali si rivela poi di minore importanza. Comprendono anche l'argomentazione del DFI secondo cui le informazioni provenienti dalla Cina a inizio 2020 erano estremamente rare e confuse. Riconoscono inoltre che la posizione dell'OMS durante le prime settimane della pandemia era talvolta poco chiara. In tal senso, condividono l'opinione secondo cui per l'UFSP era importante disporre di una base di informazioni affidabili prima di procedere a una valutazione della situazione.

Tuttavia, dal momento che le azioni intraprese durante le prime settimane di una crisi sono decisive per l'evoluzione della stessa, le CdG ritengono che ci sia un margine di miglioramento in quest'ambito e che l'UFSP dovrebbe essere in grado di reagire più rapidamente in casi del genere. L'esempio della pandemia di COVID-19 deve essere visto come un'opportunità per verificare possibili miglioramenti del funzionamento dell'UFSP su questo punto. Chiedono quindi al Consiglio federale di valutare in maniera approfondita l'adeguatezza dei processi implementati dall'UFSP per il trattamento delle segnalazioni internazionali concernenti le malattie trasmissibili (compresa la trasmissione delle informazioni al DFI), di vagliare l'opportunità di adottare misure di miglioramento e di comunicare loro le sue conclusioni.

Raccomandazione 4: trattamento delle segnalazioni concernenti le malattie trasmissibili presso l'UFSP

Il Consiglio federale è invitato a valutare in maniera approfondita l'adeguatezza dei processi implementati dall'UFSP per il trattamento delle segnalazioni internazionali concernenti le malattie trasmissibili (compresa la trasmissione delle informazioni al DFI ed eventualmente al Consiglio federale) e la necessità di adottare misure di miglioramento.

Le CdG rilevano che, una volta identificato definitivamente il rischio epidemiologico, l'UFSP ha agito rapidamente, convocando la sua organizzazione di crisi, adottando una prima serie di misure nel giro di due giorni e poi informando regolarmente il DFI e il Consiglio federale sulla situazione epidemiologica. Prendono anche atto che l'entrata in funzione dell'organizzazione di crisi dell'UFSP è avvenuta perlopiù in conformità

alle prescrizioni del Manuale di gestione di crisi[154], sebbene quest'ultimo sia stato rapidamente superato dalla portata della pandemia (cfr. cap. 6.4.1).

Le CdG ritengono tuttavia che all'inizio della crisi i responsabili dell'Ufficio abbiano trascurato di prendere alcune importanti decisioni relative all'organizzazione di crisi rispettivamente che alcune decisioni non fossero sufficientemente precise, con conseguenze negative sul funzionamento interno dell'Ufficio durante la prima ondata della pandemia (cfr. cap. 6.4.3). Secondo le CdG, durante le prime settimane successive l'insorgenza della malattia da coronavirus sarebbero state necessarie riflessioni di fondo sull'organizzazione di crisi dell'UFSP e sul suo funzionamento nonché sull'organizzazione di crisi della Confederazione in generale (cfr. di seguito e cap. 10).

Queste omissioni si spiegano con la difficoltà delle autorità federali di capire sin dall'inizio la portata della crisi nonché il suo carattere globale e trasversale. Dinanzi alle CDG, sia il DFI sia l'UFSP hanno riconosciuto che la durata potenziale della crisi era stata sottovalutata, sottolineando l'estrema difficoltà di anticipare l'evoluzione di una tale pandemia. Come hanno affermato il capo del DFI e la presidente della Confederazione per il 2020, riconoscere la portata della crisi è stata una sfida sul piano politico. Secondo il capo del DFI sarebbe stato difficile agire diversamente in base alle informazioni disponibili in quel momento (cfr. cap. 6.2.1). Pur comprendendo tali argomentazioni, in vista di crisi future le CdG ritengono particolarmente importante trarre i debiti insegnamenti sulla durata delle crisi (cfr. cap. 10).

Nel presente rapporto, le CdG non si esprimono sull'adeguatezza e sulla tempestività delle misure sanitarie decise dal Consiglio federale all'inizio della crisi, poiché questo aspetto esula dalla questione dell'organizzazione di crisi. Constatano che, dalla fine di gennaio, l'UFSP ha informato regolarmente il DFI e il Consiglio federale sulla situazione epidemiologica attraverso vari canali. Dalle informazioni a disposizione delle CdG emerge che in Svizzera la portata reale della pandemia è stata compresa verosimilmente verso il 24 febbraio 2020, di fronte all'improvviso peggioramento della situazione sanitaria in Italia[155]. Le CdG rilevano con soddisfazione che il DFI e il Consiglio federale hanno poi reagito in modo molto rapido, dichiarando la «situazione particolare» e decidendo di vietare le grandi manifestazioni nel giro di quattro giorni. A partire da tale data il Consiglio federale e i dipartimenti competenti hanno lavorato in maniera intensiva sulla gestione di crisi; inoltre, gli scambi tra l'UFSP, il DFI e gli altri organi di crisi della Confederazione sono stati notevolmente rafforzati.

154 Si possono citare a tal fine l'organizzazione di una riunione che segna l'avvio dello stato di crisi, l'attribuzione delle funzioni principali dell'organizzazione di crisi, la costituzione di gruppi di lavoro, l'allestimento di un organigramma, di un rapporto di situazione e di un elenco dei compiti in sospeso, la designazione delle persone incaricate di fungere da interfaccia con la SG-DFI come pure la discussione sulla pianificazione delle risorse e della rinuncia a determinati compiti.

155 Dagli accertamenti delle CdG emerge che l'UFSP si aspettava un focolaio di casi provenienti dalla Germania più che dall'Italia.

In generale, le CdG giungono alla conclusione che l'UFSP e il DFI probabilmente avrebbero potuto sfruttare meglio il periodo tra le prime dichiarazioni relative al virus (inizio gennaio 2020) e la sua comparsa in Svizzera (fine febbraio 2020), in particolare per condurre una riflessione di fondo sull'organizzazione di crisi a livello di ufficio, dipartimento e Consiglio federale, come pure per definire più chiaramente i compiti dei diversi organi di crisi e il loro coordinamento. Il fatto che per più settimane la task force dell'UFSP sia stata l'unico ente della Confederazione incaricato di questo dossier spiega anche perché la stessa si sia imposta in seguito quale organo di gestione di crisi indispensabile a livello federale (cfr. cap. 9 e 10).

Secondo le CdG comunque questa situazione è in una certa misura comprensibile: da un lato all'inizio del 2020 regnava una grande incertezza riguardo al nuovo coronavirus, dall'altro in quel momento l'attenzione era focalizzata sugli aspetti sanitari. È quindi naturale che sia stato l'UFSP a incaricarsi del dossier. Tuttavia le CdG ritengono che il carattere globale della crisi avrebbe dovuto essere compreso prima e in particolare che l'organizzazione di crisi avrebbe dovuto tenere maggiormente conto dell'aspetto economico (cfr. cap. 10). Le CdG si aspettano che, in caso di crisi future, il Consiglio federale garantisca una riflessione di fondo sull'organizzazione di crisi non appena sia chiaro il carattere trasversale di una crisi di portata globale (cfr. cap. 9.2).

Per quanto riguarda l'organizzazione di crisi a livello del DFI, le CdG non hanno individuato alcun elemento che giustifichi delle osservazioni dal punto di vista dell'alta vigilanza parlamentare. Constatano che, nelle prime settimane di crisi, il Dipartimento si è ampiamente basato sulle sue strutture esistenti e che dall'inizio di marzo 2020 ha rapidamente allestito e attuato un piano pandemico dipartimentale. La valutazione effettuata a posteriori dalla SG-DFI dimostra che gli uffici del DFI sono stati in grado di svolgere i loro compiti nonostante la pandemia.

6.4.3 Attività della Task force UFSP COVID-19

La task force dell'UFSP ha svolto, e continua a svolgere, un ruolo centrale nella gestione della pandemia di coronavirus. Le CdG constatano che, all'inizio della crisi, si era probabilmente sottovalutata l'importanza che questo organo avrebbe acquisito col tempo a livello nazionale. Ciò dimostra la funzione centrale delle strutture amministrative tradizionali (dipartimenti e uffici) nell'ambito dell'organizzazione di crisi (cfr. cap. 10).

Nel complesso, le CdG giungono alla conclusione che, durante la prima ondata della pandemia, la task force dell'UFSP ha svolto il suo ruolo nel miglior modo possibile date le particolari circostanze. Essa ha permesso all'UFSP di coordinare tutti gli aspetti sanitari della crisi e di presentare in tempo utile al Consiglio federale le basi di informazione e le proposte per il processo decisionale, nonostante le scadenze estremamente ravvicinate. Sebbene abbiano rilevato un potenziale di miglioramento

su diversi punti[156], le CdG ritengono che i compiti svolti dalla task force possano essere definiti qualitativamente buoni, tenendo conto della forte pressione in termini di scadenze e del carico di lavoro molto elevato. In generale, il lavoro della task force ha contribuito a far sì che la Svizzera abbia superato la prima ondata della pandemia in modo soddisfacente rispetto agli altri Paesi.

Nel capitolo dedicato ai punti di forza, le CdG menzionano anche la grande flessibilità della task force dell'UFSP a livello organizzativo, che le ha permesso di evolvere durante la crisi e di adattarsi rapidamente alle nuove sfide, in particolare creando gruppi di lavoro supplementari. La task force si è peraltro ampiamente basata sui principi del Manuale di gestione di crisi dell'UFSP, sebbene quest'ultimo abbia mostrato alcuni limiti (cfr. cap. 6.4.1).

Tuttavia, le CdG rilevano anche che l'assenza di determinate decisioni fondamentali all'inizio della crisi ha influito negativamente sul funzionamento della task force nei mesi successivi:

- *La struttura gerarchica tradizionale dell'UFSP e l'organizzazione di crisi non sono state distinte in modo sufficientemente chiaro.* Secondo le CdG, si tratta di una lacuna fondamentale che ha avuto conseguenze negative su tutta la gestione di crisi dell'UFSP durante le settimane successive, soprattutto per quanto riguarda la direzione e la gestione del personale (cfr. cap. 6.4.5). Le CdG riconoscono che in caso di crisi è giusto basarsi sulle competenze esistenti di un ufficio e che il numero di persone con le competenze specialistiche e l'esperienza per gestire un tale evento nel settore della sanità pubblica è limitato; tuttavia, ritengono indispensabile che si distingua chiaramente da un lato tra i compiti relativi alla gestione di crisi e quelli di gestione abituale degli affari, dall'altro tra i compiti relativi alla gestione operativa e quelli di condotta strategica. Inoltre questa lacuna spiega probabilmente perché l'UFSP non sia stato in grado di condurre una riflessione strategica più approfondita sulla sua gestione e la sua organizzazione durante le prime settimane della crisi.
- *La struttura di supporto alla task force era visibilmente debole.* Stando all'organigramma (cfr. allegato), la task force disponeva effettivamente di un «capo di stato maggiore» e di un segretariato, ma le informazioni a disposizione delle CdG fanno pensare che tale struttura di supporto non abbia avuto un ruolo preponderante nella gestione di crisi. Le CdG si chiedono in particolare se questa struttura non avrebbe dovuto essere rafforzata con persone in possesso di esperienza specifica nella gestione di crisi, le quali, ad esempio, avrebbero potuto garantire l'allestimento di capitolati d'oneri per i responsabili della task force come pure una chiara delimitazione degli ambiti di competenza dei gruppi di lavoro (v. di seguito).

156 Le autorità cantonali hanno criticato in particolare i termini di consultazione molto brevi sulle misure sanitarie. Anche la mancanza di coerenza di alcune raccomandazioni dell'UFSP, ad es. riguardo all'obbligo della mascherina, ha sollevato critiche da parte dell'opinione pubblica. Questi aspetti sono oggetto di accertamenti separati da parte delle CdG.

- *Le responsabilità e le supplenze all'interno della task force non sono state disciplinate in modo sufficientemente chiaro.* Le CdG criticano il fatto che le persone attive nella task force non abbiano beneficiato di capitolati d'oneri specifici durante la prima ondata della pandemia. Ritengono che in caso di crisi future si debbano allestire sistematicamente tali documenti, affinché compiti e responsabilità siano definiti e compresi in modo chiaro, tanto all'interno quanto all'esterno. Va da sé che le responsabilità devono essere ridefinite con una certa frequenza durante una crisi di questo tipo, ma per le CdG ciò dimostra ancora una volta che bisogna formularle chiaramente il più presto possibile. Le CdG giudicano altresì indispensabile la designazione di supplenti per ogni posto.
- *La struttura della task force era complessa.* La task force è stata supportata in tempi brevi da un numero elevato di gruppi di lavoro, di dimensioni e funzioni diverse. Per le CdG la creazione di questi gruppi di lavoro era giustificata, considerati i numerosi e variegati compiti che l'UFSP doveva assumere. Tuttavia alcuni elementi suggeriscono che l'ambito tematico, i compiti e le competenze dei gruppi di lavoro non siano stati sempre definiti in modo sufficientemente chiaro, con conseguenti difficoltà sia a livello di ripartizione dei compiti e di efficienza interna sia nella collaborazione con gli interlocutori esterni dell'Ufficio. Le CdG ritengono importante che i compiti dei gruppi di lavoro come pure le rispettive interfacce esterne siano definiti contestualmente all'istituzione dell'organizzazione di crisi e riesaminati a intervalli regolari.
- *Le competenze decisionali erano disciplinate in modo poco trasparente*. Per le CdG è stato difficile comprendere in che modo le competenze decisionali della gestione di crisi erano disciplinate all'interno dell'UFSP. Ritengono indispensabile che in futuro tali competenze decisionali siano disciplinate con maggiore trasparenza e che ci si adoperi affinché tutti gli organi interessati figurino nell'organigramma dell'organizzazione di crisi (cfr. cap. 6.4.7).

Questi fattori hanno indebolito l'organizzazione di crisi dell'UFSP durante la prima ondata della pandemia, rendendola meno chiara e quindi più complessa da gestire. Tale effetto è stato probabilmente accentuato dall'arrivo nella task force di un gran numero di collaboratori provenienti da altre sezioni e unità. Per le CdG questi elementi confermano la necessità di creare una base legale che disciplini le attività di un tale «stato maggiore di crisi specializzato» (cfr. cap. 6.4.1).

Tuttavia le Commissioni rilevano con soddisfazione che gran parte delle lacune summenzionate sono state individuate e successivamente colmate mediante diverse misure organizzative adottate dall'UFSP dall'estate del 2020, migliorando così il funzionamento della task force (cfr. cap. 6.4.9). Ciò nonostante, le CdG ritengono importante che al termine della pandemia si tracci un bilancio approfondito dell'organizzazione di crisi dell'UFSP e in base ai risultati si proceda poi a un adeguamento del Manuale di gestione di crisi (cfr. raccomandazione 2, cap. 6.4.1) nonché a eventuali modifiche della LEp e del Piano pandemico (cfr. raccomandazione 1, cap. 6.4.1).

6.4.4 Collaborazione con gli altri attori

Le CdG hanno rilevato che le interazioni tra l'UFSP e gli altri attori avvenivano essenzialmente a tre livelli: in primo luogo all'interno dei gruppi di lavoro, in secondo luogo attraverso una rappresentanza diretta di alcune unità alle riunioni della task force e in terzo luogo attraverso la partecipazione dell'Ufficio in altri organi (cfr. cap. 6.2.3). La sfida principale per l'UFSP è stata la necessità di individuare gli interlocutori più significativi e di coinvolgerli per quanto possibile nella sua organizzazione di crisi tenendo conto dei vincoli di tempo e di risorse.

Per quel che riguarda la collaborazione, le CdG constatano opinioni divergenti tra l'UFSP, che traccia un bilancio piuttosto positivo, e diversi altri attori (Cantoni, altre unità federali), talvolta molto più critici. Per le CdG è difficile determinare la linea seguita dall'UFSP in materia di collaborazione con gli altri attori. Alcune testimonianze suggeriscono che l'Ufficio abbia considerato gli interlocutori esterni come «fornitori di informazioni» anziché come veri e propri partner. Più specificamente, ci si può chiedere perché alcuni attori importanti della gestione di crisi (ad es. il DFAE per il coordinamento internazionale o l'UFAE per l'approvvigionamento di materiale) non abbiano fatto parte della task force dell'UFSP e perché altri attori come la SECO vi abbiano partecipato solo a partire da maggio 2020[157]. Se è vero che il coordinamento con gli altri uffici e dipartimenti è stato assicurato anche attraverso altre piattaforme, come lo SMFP e lo SMCC, i fatti dimostrano tuttavia che è stata la task force a svolgere il ruolo centrale nel coordinamento delle misure di gestione sanitaria della pandemia.

Le CdG ritengono indispensabile definire un piano chiaro, basato su criteri oggettivi riguardo alle interfacce tra l'ufficio incaricato della gestione di crisi e gli altri attori, all'inizio della crisi. Un piano simile dovrebbe includere un elenco delle interfacce a livello dei gruppi di lavoro, un elenco delle unità direttamente rappresentate nello «stato maggiore di crisi specializzato» e un elenco dei rappresentanti dell'ufficio in organi esterni.

In linea di principio, le CdG si aspettano che le unità e gli organi incaricati della gestione di crisi promuovano una collaborazione aperta e basata sulla fiducia. Tale approccio è ancora più giustificato nel caso di una crisi di portata trasversale come quella considerata, la quale coinvolge necessariamente un gran numero di attori, ma è possibile solo se i compiti e le responsabilità delle unità e degli organi sono delimitati in modo chiaro e compresi da tutti. Le CdG condividono l'opinione del capo del DFI, secondo il quale la collaborazione è tanto più semplice quanto più i contatti tra le unità sono stabiliti e mantenuti già prima dell'inizio della crisi.

Le CdG invitano il Consiglio federale a integrare queste considerazioni nei lavori di revisione del Manuale di gestione di crisi (cfr. raccomandazione 3, cap. 6.4.1), ma anche nella revisione in corso della LEp e del Piano pandemico (cfr. raccomandazione 1, cap. 6.4.1) nonché delle Istruzioni del Consiglio federale concernenti la gestione delle crisi (cfr. cap. 10).

157 La collaborazione con i rappresentanti della comunità scientifica è una problematica specifica esaminata a parte dalla CdG-N.

Raccomandazione 5: collaborazione tra l'ufficio incaricato della gestione di crisi e gli altri attori coinvolti

Il Consiglio federale è invitato a stabilire nelle indicazioni per l'organizzazione di crisi che all'inizio di una crisi deve essere definito un piano chiaro e basato su criteri oggettivi riguardo alle interfacce tra l'ufficio incaricato della gestione di crisi (rispettivamente lo «stato maggiore di crisi specializzato») e gli altri attori.

Un piano di questo genere dovrebbe comprendere un elenco delle interfacce a livello dei gruppi di lavoro dello «stato maggiore di crisi specializzato», un elenco delle unità direttamente rappresentate nello «stato maggiore di crisi specializzato» e un elenco dei rappresentanti dell'ufficio in organi esterni.

Il Consiglio federale è invitato in particolare a integrare queste considerazioni nei lavori di revisione del Manuale di gestione di crisi dell'UFSP, nella revisione in corso della LEp e del Piano pandemico come pure nella futura revisione delle Istruzioni del Consiglio federale concernenti la gestione delle crisi.

6.4.5 Gestione del personale

Di fronte al carico di lavoro straordinario legato alla gestione della pandemia, l'UFSP ha reagito rapidamente – con il supporto del DFI – per rafforzare la sua task force con personale supplementare. Le CdG ritengono questa misura adeguata così come ritengono appropriato il fatto che il DFI abbia indicato fin dall'inizio della crisi che la gestione della pandemia sarebbe stata prioritaria in termini di risorse. Riguardo alla messa a disposizione o al reclutamento di personale supplementare per la task force, non hanno individuato elementi che giustificassero un intervento dal punto di vista dell'alta vigilanza.

Le CdG apprezzano il grande impegno del personale dell'UFSP in condizioni di lavoro particolarmente complesse, ma anche lo spirito di squadra e la volontà di lavorare in modo pragmatico dimostrati.

Tuttavia, gli accertamenti condotti dimostrano che nel complesso la gestione del personale ha rappresentato un punto di debolezza dell'UFSP durante la prima ondata della pandemia. Le CdG criticano le numerose lacune in questo campo evidenziate dall'analisi esterna commissionata dall'UFSP, le quali hanno avuto un impatto negativo sul personale dell'Ufficio, già particolarmente sotto pressione in quel periodo. Tali lacune si spiegano con l'assenza di decisioni strategiche fondamentali all'inizio della crisi, il che si è tradotto in una struttura di condotta poco chiara (cfr. cap. 6.2.4 e 6.4.3), e con la difficoltà di stimare la durata della crisi agli inizi. La stessa attuale direttrice dell'UFSP ha riconosciuto che il bilancio tracciato in questo campo è modesto.

Le CdG deplorano anche il fatto che l'UFSP non abbia saputo anticipare in modo più adeguato il ritorno alla «situazione particolare» nell'estate del 2020, con ulteriori ripercussioni negative sul personale della task force. In vista della ripresa delle attività abituali dell'Ufficio, è comprensibile che una parte del personale sia stata riassegnata alla propria funzione originale, ma per le CdG questa riorganizzazione

avrebbe dovuto essere oggetto di una comunicazione interna più chiara nonché accompagnata da misure di supporto alle persone rimaste nella task force. Tali elementi confermano la necessità che, in futuro, la Confederazione presti maggiore attenzione alla fase di uscita dalla crisi, precisando questo aspetto in special modo nei manuali di gestione di crisi.

Sulla base degli insegnamenti tratti dalla pandemia, le CdG ritengono necessario che si allestisca un documento di riferimento (ad es. sotto forma di manuale) o che si completino i documenti esistenti, in modo da permettere agli uffici più coinvolti nella gestione di crisi di prendere al momento giusto le decisioni appropriate in materia di gestione del personale. Secondo le CdG è particolarmente importante che la documentazione fornisca informazioni sui seguenti elementi: modalità di messa a disposizione del personale di altre unità della Confederazione, modalità di assunzione di personale esterno, misure di supporto e di recupero per il personale, gestione del personale durante la fase di uscita dalla crisi.

Raccomandazione 6: manuale relativo alla gestione del personale in caso di crisi

Il Consiglio federale è invitato a garantire che si allestisca un documento di riferimento per la gestione del personale in tempi di crisi o che si completino i documenti esistenti, in modo da permettere agli uffici più coinvolti nella gestione di crisi di prendere al momento giusto le decisioni appropriate in materia.

Le CdG accolgono con favore il fatto che a partire dall'estate del 2020 l'UFSP abbia condotto un'analisi della propria organizzazione di crisi. Secondo le informazioni a disposizione delle CdG, sembra che dopo la prima ondata della pandemia vi sia stata una presa di coscienza al riguardo da parte della direzione dell'UFSP. Le CdG rilevano con soddisfazione che dall'autunno del 2020 sono state adottate diverse misure nel settore del personale, che hanno permesso di migliorare le condizioni di lavoro dei collaboratori, anche se la situazione in questo settore resta molto tesa (cfr. cap. 6.4.9). In particolare, la decisione di distinguere più chiaramente tra il livello strategico e quello operativo all'interno dell'organizzazione di crisi ha rappresentato un miglioramento decisivo. Le CdG valutano positivamente anche il fatto che siano stati allestiti i capitolati d'oneri e che siano state definite le supplenze in modo sistematico all'interno della task force. Hanno altresì constatato che è stata prestata maggiore attenzione alle condizioni di lavoro e al riconoscimento dell'impegno del personale.

6.4.6 Collaborazione tra l'UFSP e il DFI

Le CdG tracciano un bilancio globalmente positivo della collaborazione tra l'UFSP e il DFI durante la prima ondata della pandemia. Rilevano che sin dall'inizio della crisi nel gennaio 2020 i contatti tra l'Ufficio e il Dipartimento sono stati stretti e sono avvenuti a molti livelli. Anche la SG-DFI è stata coinvolta presto nell'organizzazione di crisi dell'UFSP, partecipando a tutte le riunioni della task force da fine febbraio. Le CdG considerano tale misura adeguata nell'ottica di garantire un coordinamento efficace. In generale le testimonianze raccolte dalle CdG rivelano che la collaborazione tra l'UFSP e il DFI era costruttiva e basata sulla fiducia, un aspetto che le Commissioni apprezzano, tanto più che gran parte della

gestione di crisi della Confederazione è stata decisa proprio tra l'UFSP e il DFI (cfr. cap. 6.4.7 e 10).

Le CdG e anche il capo del DFI ritengono che aver potuto contare su persone con una lunga esperienza nell'Amministrazione e su una ampia rete ha costituito un vantaggio per assicurare un'organizzazione di crisi efficace. Questo vale in particolare per l'ex segretario generale del DFI, che durante la prima ondata della pandemia ha svolto un ruolo chiave nel coordinamento tra il Dipartimento, la task force dell'UFSP e, in seguito, lo SMCC.

Tuttavia, l'analisi esterna commissionata dall'UFSP nell'estate 2020 ha messo in luce alcuni aspetti negativi di minori dimensioni, lasciando intendere in particolare che la linea gerarchica tra il Consiglio federale, il DFI, la direzione dell'UFSP e la divisione MT non sia stata sempre rispettata, il che avrebbe reso più difficile l'espletamento dei compiti direttivi all'interno dell'Ufficio (cfr. cap. 6.2.5). In un contesto di crisi di tale portata che richiede processi decisionali rapidi, secondo le CdG è comprensibile che alcuni contatti diretti avvengano tra i rappresentanti del Consiglio federale o dei dipartimenti e determinate divisioni specifiche degli uffici, senza coinvolgere l'intera linea gerarchica[158]. Tuttavia ritengono essenziale che, al momento di prendere decisioni strategiche importanti in materia di gestione di crisi, il Consiglio federale si assicuri che la linea gerarchica definita venga scrupolosamente rispettata, affinché la direzione dell'ufficio interessato possa assumere pienamente la propria responsabilità di intermediario di fronte alle richieste formulate dai livelli superiori ed esercitare la funzione di condotta che gli compete (cfr. anche cap. seguente).

6.4.7 Competenze decisionali all'interno dell'UFSP

Sulla base delle informazioni che sono state loro fornite, le CdG giungono alla conclusione che le competenze decisionali per la gestione di crisi all'interno dell'UFSP durante la prima fase della pandemia sono state disciplinate in modo poco trasparente.

Sembra che le riunioni della task force dell'UFSP abbiano avuto essenzialmente una funzione di coordinamento, distribuzione dei compiti e condivisione delle informazioni, focalizzandosi soprattutto sugli aspetti operativi della gestione di crisi. I verbali non menzionano, se non molto raramente, processi decisionali o discussioni strategiche. Secondo le spiegazioni dell'UFSP, la competenza di condotta strategica e di decisione finale spettava alla «direzione della task force», composta dai due responsabili dello stato maggiore di crisi e dal direttore dell'UFSP, in stretta collabo-

158 Secondo gli art. 47 cpv. 4 e 38 LOGA, un'autorità superiore ha il diritto di avocare nuovamente a sé la responsabilità di un dossier che ha delegato a unità di livello inferiore, se lo ritiene necessario. Questa competenza (denominata *intervento* o *avocazione*) fa parte dei principi di base di un'amministrazione gerarchica. Cfr. in merito: Tschannen, Pierre / Zimmerli, Ulrich / Müller, Markus (2014): *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 4ª edizione. Berna: Stämpfli Verlag, cap. 6, consid. 7, pag. 49.

razione con il DFI. La «direzione della task force», però, non figurava espressamente nell'organigramma dell'organizzazione di crisi di quel periodo[159] né è mai stata evocata nella comunicazione pubblica dell'UFSP. Stando alle informazioni a disposizione delle CdG, non esiste alcuna traccia scritta delle riflessioni e decisioni della «direzione della task force», quindi non è possibile stabilire in che misura queste ultime riflettano le opinioni e gli scambi avvenuti all'interno della task force.

Le CdG non sono a conoscenza di elementi che facciano supporre che le decisioni prese dalla «direzione della task force» dell'UFSP fossero inadeguate. Partono inoltre dal presupposto che il DFI abbia adempiuto correttamente il proprio mandato legale di condotta e di supervisione nei confronti dell'UFSP. Tuttavia si chiedono se sia stato opportuno concentrare le competenze decisionali strategiche a livello di UFSP nelle mani di tre persone, tutte direttamente coinvolte nella gestione quotidiana della crisi e di cui una sola – il direttore – membro della direzione dell'Ufficio[160].

Le CdG valutano positivamente il fatto che la direzione dell'UFSP abbia continuato a riunirsi con cadenza settimanale durante la prima ondata, abbia affrontato ogni volta le questioni relative alla pandemia e sia stata informata delle decisioni strategiche relative alla gestione di crisi. Tuttavia si chiedono se non sarebbe stato più adeguato che la direzione dell'UFSP svolgesse un ruolo più attivo nel processo decisionale strategico della gestione di crisi a livello di Ufficio, dal momento che avrebbe potuto garantire un approccio più distaccato.

In linea di principio, le CdG ritengono che la linea gerarchica tradizionale, la quale comprende la direzione dell'ufficio, debba essere rispettata per quanto possibile, anche in tempi di crisi. Se si decide di affidare la competenza decisionale della gestione di crisi a un altro organo (come la task force), è necessario definire in modo chiaro la linea gerarchica corrispondente. Le CdG ritengono che in una tale situazione il ruolo della direzione dell'UFSP e le sue interazioni con lo stato maggiore di crisi debbano essere in ogni caso chiariti.

Un altro esempio è il ruolo svolto nell'organizzazione di crisi dall'«MT Board», l'organo interno della divisione MT creato diversi anni prima della pandemia[161]. A integrazione della task force e al fine di ridurre il carico di lavoro di quest'ultima, le CdG sono consapevoli dell'importanza di beneficiare di piattaforme di discussione in cui gli esperti dell'UFSP possano approfondire determinati aspetti tecnici. Ritengono tuttavia che può aver generato confusione coinvolgere l'«MT Board» con questa denominazione nei lavori della task force durante le prime settimane della pandemia, senza che ciò fosse previsto nell'organigramma di crisi. Questo caso dimostra l'importanza, ma anche la difficoltà, di separare chiaramente l'organizzazione di crisi e le strutture gerarchiche preesistenti in un ufficio. Le CdG

159 Secondo l'organigramma presentato alle CdG, datato 6 maggio 2020 (cfr. allegato), il direttore dell'UFSP è a capo dell'organizzazione di crisi, mentre i responsabili dello stato maggiore di crisi gli sono subordinati.

160 A livello formale questo approccio non viola la LOGA, poiché quest'ultima prevede che la direzione delle unità amministrative e l'esecuzione dei compiti assegnati loro siano di competenza dei *direttori degli uffici* e non delle direzioni degli uffici in senso lato.

161 Per quanto concerne la composizione e il ruolo dell'«MT Board», cfr. cap. 6.2.5.

apprezzano che in seguito si sia utilizzato il termine «discussioni specializzate» e ritengono altresì opportuno che alle piattaforme di discussione non siano state affidate competenze decisionali. Dal punto di vista delle Commissioni sarebbe auspicabile che queste discussioni specializzate vengano menzionate anche in futuro in forma appropriata nell'organigramma dello stato maggiore di crisi. Considerano inoltre importante che le competenze e le modalità di funzionamento di queste piattaforme di discussione vengano definite in modo chiaro, ad esempio nel manuale di gestione delle crisi.

Per le CdG, gli esempi rappresentati dalla «direzione della task force», dal ruolo della direzione dell'UFSP in senso lato e in misura minore dall'«MT Board» spiegano la mancanza di chiarezza sulle competenze decisionali all'interno dell'UFSP durante la prima fase della pandemia. Per il futuro, le Commissioni si aspettano che il Consiglio federale garantisca che le competenze decisionali siano definite in modo chiaro per tutti i livelli dello «stato maggiore di crisi specializzato» sin dall'inizio della crisi, che l'organo responsabile della condotta strategica e delle decisioni finali a livello di ufficio figuri esplicitamente nell'organigramma di crisi come pure che i lavori e le decisioni di tale organo siano messi per scritto.

Gli accertamenti delle CdG hanno messo in evidenza anche il ruolo centrale svolto dal direttore dell'UFSP nell'organizzazione di crisi durante i primi mesi del 2020, il quale ha assunto molte funzioni (condotta sovraordinata della task force e competenza decisionale, coordinamento con il DFI, guida dello SMFP e partecipazione allo SMCC). Se da un lato tale concentrazione ha sicuramente apportato un vantaggio al coordinamento efficace delle misure sanitarie, dall'altro lato le CdG si interrogano sulla necessità e sull'opportunità di affidare così tante responsabilità alla sola persona del direttore. Questa pratica non rispetta le Istruzioni del Consiglio federale concernenti la gestione delle crisi, nelle quali si raccomanda di evitare che singoli titolari di funzioni operino contemporaneamente in vari stati maggiori (punto 3.1.2). Una tale concentrazione potrebbe rivelarsi problematica nel caso in cui la persona incaricata di tali compiti si trovasse improvvisamente impossibilitata a svolgere la sua funzione. Le CdG dubitano che in un contesto del genere la persona interessata sia costantemente in grado di prestare la giusta attenzione alle questioni di condotta strategica generale e del personale o di avere il distacco necessario a tal fine. Le CdG ritengono che la concentrazione delle funzioni affidate al direttore dell'UFSP potrebbe anche essere una delle ragioni che spiega perché lo SMFP sia entrato in funzione relativamente tardi e i suoi compiti decisionali siano stati in parte trasferiti alla task force (cfr. cap. 9).

Secondo le CdG questo esempio illustra bene la mancata distinzione tra i compiti di condotta strategica e di gestione operativa dell'UFSP durante i primi mesi della crisi. Su questa base invitano il Consiglio federale a riflettere a fondo sul ruolo dei direttori degli uffici in tempi di crisi e sull'opportunità che questi ultimi svolgano (o meno) una funzione direttiva in più organi di crisi contemporaneamente e gli chiedono di comunicare loro le sue conclusioni (cfr. anche cap. 9 e 10).

Raccomandazione 7: competenze decisionali all'interno dell'ufficio incaricato della gestione di crisi

Il Consiglio federale è invitato a garantire che in futuro, al momento dell'istituzione di uno «stato maggiore di crisi specializzato», le competenze decisionali siano definite in modo chiaro per tutti i livelli di tale stato, che l'organo responsabile della condotta strategica e delle decisioni finali a livello di ufficio figuri esplicitamente nell'organigramma di crisi come pure che i lavori e le decisioni di tale organo siano messi per scritto.

Il Consiglio federale è altresì invitato a esaminare quale ruolo dovrebbe assumere la direzione dell'ufficio in tempi di crisi e quali dovrebbero essere le sue interazioni con lo stato maggiore di crisi, comunicando poi le sue conclusioni alle CdG.

Infine, sulla base dell'esempio dell'ex direttore dell'UFSP, il Consiglio federale è invitato a riflettere in modo approfondito sul ruolo dei direttori degli uffici in tempi di crisi e sull'opportunità che questi ultimi svolgano (o meno) una funzione di condotta in più organi di crisi contemporaneamente.

Le CdG rilevano con soddisfazione che dall'estate del 2020 sono state prese diverse misure di miglioramento per chiarire le strutture di condotta e di decisione all'interno dell'organizzazione di crisi dell'UFSP. Si può citare, ad esempio, la creazione di un comitato direttivo incaricato della direzione della task force e la nomina di un responsabile della task force a tempo pieno (cfr. cap. 6.3). Le CdG apprezzano questi miglioramenti che hanno contribuito a una distinzione più chiara tra il livello strategico e quello operativo dell'organizzazione di crisi.

6.4.8 Avvicendamenti nei posti chiave

Sebbene pianificata da tempo, le CdG rilevano che la partenza di tre collaboratori chiave tra marzo e settembre 2020 ha rappresentato una sfida per l'organizzazione di crisi del DFI e dell'UFSP. Ciò nonostante, constatano che in generale il Dipartimento e l'Ufficio sono stati in grado di gestire tali cambiamenti in modo adeguato, soprattutto grazie alla grande flessibilità dimostrata dalle persone coinvolte, che hanno accettato di prorogare il loro incarico oltre la data prevista, di assumere nuove responsabilità o di entrare in servizio prima. Le CdG osservano che i nuovi responsabili sono stati in grado di assumere rapidamente i compiti loro assegnati. Le CdG hanno avuto modo di incontrare queste persone a più riprese dopo la loro entrata in servizio e non hanno individuato alcun elemento che giustifichi ulteriori osservazioni nel contesto dell'alta vigilanza parlamentare.

Nel complesso, le CdG giungono alla conclusione che questi avvicendamenti nei posti chiave non hanno avuto un impatto negativo determinante sulla gestione di crisi della Confederazione. Anche se la partenza di persone con una lunga esperienza può indebolire l'Amministrazione, in tempi di crisi l'arrivo di nuovi responsabili con una nuova prospettiva e competenze diverse può anche essere considerato un vantaggio. Secondo le CdG i ripetuti avvicendamenti tra i responsabili della gestione di

crisi della Confederazione ha rappresentato una sfida soprattutto nella percezione da parte dell'opinione pubblica.

Quanto all'esempio dell'ex responsabile della divisione MT, Daniel Koch, le CdG lo considerano un caso particolare: visto il contesto, infatti, ritengono che la proposta del DFI a Daniel Koch di prorogare il suo incarico sino alla fine di marzo 2020 sia stata adeguata e apprezzano il fatto che abbia potuto essere concretizzata. È comprensibile che il Dipartimento abbia scelto di continuare a puntare su questa figura pubblica dell'UFSP, che godeva di un'immagine positiva, per qualche settimana in più. Le CdG si chiedono tuttavia se non sarebbe stato opportuno definire per scritto i compiti affidati a Daniel Koch in quel periodo, in modo da garantire maggiore trasparenza al riguardo.

Ritengono inoltre che affidare a Daniel Koch compiti di comunicazione per conto dell'UFSP quando lo stesso non era più direttamente coinvolto nella gestione di crisi abbia comportato alcuni rischi, come incoerenze nei messaggi diffusi dalle autorità, aspettative sbagliate tra la popolazione o incomprensioni tra il personale dell'Ufficio. Tuttavia le CdG non hanno individuato elementi che facciano pensare che questa situazione possa aver causato problemi sostanziali nella pratica.

Le CdG si chiedono anche se la proroga dell'incarico di Daniel Koch abbia effettivamente permesso di garantire il trasferimento delle competenze da lui maturate durante la sua lunga esperienza presso l'UFSP, come affermato dal DFI, dal momento che Daniel Koch non era più direttamente coinvolto nell'organizzazione di crisi. Rinunciano a esaminare più in dettaglio tale aspetto, ma si sono chieste se sia necessario introdurre un'eventuale clausola che disciplini gli interventi pubblici degli ex quadri della Confederazione dopo la loro partenza. In tale contesto condividono l'opinione del capo del DFI e ritengono che questo esempio non giustifichi una necessità di intervento.

Per concludere, le CdG criticano il fatto che il nuovo responsabile della divisione MT, Stefan Kuster, abbia scelto di lasciare il suo incarico sei mesi dopo l'assunzione, poiché questa partenza ancora una volta ha indebolito la gestione di crisi della Confederazione e la sua percezione da parte dell'opinione pubblica. Tuttavia ritengono che le ragioni di questa decisione – in particolare il fatto che i compiti relativi alla gestione di crisi non corrispondessero affatto alle mansioni per cui Stefan Kuster era stato assunto nel 2019 – siano assolutamente comprensibili. Le CdG sono del parere che l'UFSP abbia reagito in modo adeguato a questa partenza (cfr. cap. 6.2.6).

6.4.9 Evoluzione e prospettive

Nel complesso, le CdG ritengono che le misure di miglioramento adottate dall'organizzazione di crisi del DFI e dell'UFSP a partire dall'estate del 2020 siano appropriate: hanno permesso di chiarire le responsabilità, rafforzare la trasparenza delle strutture, migliorare la collaborazione tra l'UFSP e gli altri attori della gestione di crisi nonché di ridurre il carico di lavoro del personale. Le CdG apprezzano in particolare la decisione di affidare la direzione della task force a una persona appositamente incaricata di svolgere tale compito. L'arrivo della nuova direttrice

dell'UFSP ha probabilmente svolto un ruolo decisivo nell'attuazione di queste misure.

Le CdG constatano tuttavia che la situazione all'interno dell'UFSP resta particolarmente tesa. In particolare la gestione del personale nei prossimi mesi e anni, durante il periodo di uscita progressiva dalla crisi, costituisce una sfida centrale, in primo luogo per quanto concerne la questione delle ore di lavoro supplementari, che permangono molto elevate. Le CdG partono dal presupposto che il DFI monitorerà da vicino la situazione in tal senso, specialmente di fronte al perdurare della pandemia, e che all'occorrenza presenterà al Consiglio federale le sue proposte per affrontare questo problema. D'altra parte è indispensabile che il ritorno progressivo alle strutture tradizionali dell'UFSP sia ben pianificato, comunicato in modo trasparente e non si traduca per il personale in un carico di lavoro supplementare. In proposito, le CdG ritengono adeguata la decisione dell'Ufficio di prorogare gli impieghi temporanei esterni nella task force, così da garantire al personale tempi di recupero sufficienti. Infine, le CdG condividono il parere della direttrice dell'UFSP sull'importanza, al termine della pandemia, di riconoscere adeguatamente l'impegno dimostrato dal personale dell'Ufficio, particolarmente sollecitato durante la crisi.

Le CdG accolgono con favore anche il fatto che sia stata condotta una valutazione sull'organizzazione di crisi all'interno del DFI; constatano con soddisfazione i risultati globalmente positivi e condividono tale parere. Osservano tuttavia che la valutazione evidenzia la necessità di agire su diversi fronti (capacità di resistenza del personale nel lungo periodo, regolamentazione delle supplenze, gestione della continuità operativa, supporto dell'UFPER ecc.). Le CdG partono dal presupposto che il DFI implementerà le misure destinate a colmare le lacune constatate, allo scopo di migliorare la futura gestione di crisi del Dipartimento. Si riservano la possibilità di informarsi sull'attuazione di tali misure in un secondo momento.

Infine, per le CdG i risultati della valutazione esterna della gestione di crisi commissionata dall'UFSP, pubblicati ad aprile 2022, costituiscono un elemento centrale: partono dal presupposto, infatti, che il Consiglio federale, il DFI e l'UFSP vi dedicheranno un'attenzione particolare, dando loro il giusto seguito, soprattutto per quanto riguarda l'organizzazione di crisi. Sarà loro premura chiedere informazioni in merito nel quadro dei futuri lavori concernenti questo dossier.

7 Stato maggiore federale Protezione della popolazione (SMFP)

Il presente capitolo affronta la questione del ruolo e dei compiti dello SMFP nella prima fase della pandemia di COVID-19, che va da gennaio a giugno 2020. È apparso subito chiaro che lo SMFP non era stato istituito secondo le regole in vigore. Le CdG hanno dunque concentrato la loro attenzione sulle ragioni che hanno giustificato una tale deroga e sul processo decisionale corrispondente. Inoltre, si sono chieste in che misura le regole applicabili allo SMFP, create solo da qualche anno, fossero abbastanza chiare e appropriate.

Le basi legali e le prescrizioni riguardanti lo SMFP sono spiegate qui di seguito nel capitolo 7.1. Il capitolo 7.2 descrive le modalità di istituzione e composizione dello SMFP (cfr. cap. 7.2.1) e i compiti che gli sono attribuiti (cfr. cap. 7.2.2). Il capitolo 7.3 riporta nel dettaglio le conclusioni della valutazione dell'organizzazione di crisi effettuata dall'Amministrazione federale. Infine, nel capitolo 7.4 figura la valutazione svolta dalle CdG.

7.1 Basi legali e altre prescrizioni

7.1.1 Basi legali

Le prescrizioni principali che disciplinano lo SMFP sono contenute nella legge sulle epidemie (LEp) e nell'ordinanza sullo Stato maggiore federale Protezione della popolazione (OSMFP)[162], emanata solo nel 2018.

L'articolo 55 LEp stabilisce che il Consiglio federale dispone di un organo d'intervento nel caso di eventi che possono costituire un particolare pericolo per la salute pubblica, segnatamente per far fronte a una situazione particolare o straordinaria (cpv. 1). Tale organo d'intervento deve fornire consulenza al Consiglio federale e assistere la Confederazione e i Cantoni nel coordinamento dei provvedimenti (cpv. 2). Come dichiarato dal Consiglio federale nel messaggio sul disegno di legge, questo organo non è stato creato ex novo ma era già previsto nell'ordinanza sull'organizzazione di interventi in caso di eventi NBC e di catastrofi naturali (ordinanza sugli interventi NBCN)[163], interamente rivista a partire dal 2015 per poi essere integrata nell'OSMFP nel 2018[164].

162 Ordinanza del 2 marzo 2018 sullo Stato maggiore federale Protezione della popolazione (RS **520.17**). Questa ordinanza ha sostituito l'ordinanza del 20 ottobre 2010 sull'organizzazione di interventi in caso di eventi NBC e di catastrofi naturali (RU **2018** 1093).

163 Messaggio del 3 dicembre 2010 concernente la revisione della legge federale sulla lotta contro le malattie trasmissibili dell'essere umano (FF **2011** 238).

164 Cfr. nota n. 162. L'istituzione dello SMFP, quale organo della Confederazione chiamato a intervenire in numerosi ambiti tematici, ha reso superfluo anche lo stato maggiore speciale di cui all'articolo 4 dell'ordinanza del 27 aprile 2005 sui provvedimenti per lottare contro una pandemia d'influenza (OPI); l'ordinanza è stata definitivamente abrogata il 1° gennaio 2016 (RU **2015** 1463).

La trasformazione del precedente stato maggiore federale NBCN in un organo impiegato in tutti gli eventi relativi alla protezione della popolazione si è basata in particolare sulle conclusioni tratte dall'Esercitazione della Rete integrata Svizzera per la sicurezza 2014 (ERSS 14) sui temi della pandemia d'influenza e della penuria di elettricità su larga scala e soddisfa anche una richiesta dei Cantoni[165].

L'OSMFP si basa sull'articolo 55 LEp e stabilisce che lo SMFP interviene sia nell'ambito della pianificazione preventiva sia in caso di determinati eventi (art. 3 e 4), in quest'ultimo caso assumendo i compiti seguenti (art. 4 cpv. 2):

- assicurare lo scambio di informazioni e il coordinamento con altri stati maggiori e organi della Confederazione e dei Cantoni, con i gestori di infrastrutture critiche e con i competenti organi all'estero;
- stabilire una visione d'insieme riunendo quadri specifici e parziali e valutarla;
- elaborare le basi decisionali all'attenzione del Consiglio federale, del dipartimento o dell'ufficio competente;
- coordinare le conoscenze degli esperti a livello federale;
- coordinare l'impiego delle risorse nazionali e internazionali.

L'articolo 6 OSMFP stabilisce che lo SMFP si compone di una conferenza dei direttori[166], un elemento di pianificazione, un elemento d'intervento e di supporto, un segretariato. Lo SMFP ha più di 30 membri permanenti, elencati nell'Allegato 1 dell'OSMFP (si tratta di una ventina di servizi federali di tutti i dipartimenti, della CaF, di tre istituti federali, di vari organi cantonali[167] e della Rete integrata Svizzera per la sicurezza). Tuttavia, la sua composizione è funzionale al tipo di evento ed è completata secondo necessità.

Normalmente, lo SMFP è presieduto dal direttore dell'Ufficio federale della protezione della popolazione (UFPP); in caso d'evento la conferenza dei direttori decide a chi assegnare la presidenza (art. 8). L'UFPP gestisce il segretariato dello SMFP (art. 11).

165 Cfr. spiegazioni relative all'OSMFP del 16 febbraio 2018, cpv. 1.1.

166 In un certo qual modo, la conferenza dei direttori è l'organo plenario dello SMFP. Oltre ai rappresentanti dei membri permanenti dello SMFP (secondo l'allegato 1 dell'OSMFP), la conferenza dei direttori comprende altre persone, quali il portavoce del Consiglio federale e i capi delle organizzazioni cantonali di condotta oppure i loro capi di stato maggiore. I membri della conferenza dei direttori coordinano le proposte da inoltrare al Consiglio federale. Mantengono le competenze decisionali nel loro settore d'attività e provvedono all'attuazione delle misure ordinate dal Consiglio federale o dai dipartimenti.

167 Conferenza dei governi cantonali; Conferenza dei direttori cantonali di giustizia e polizia (CDDGP); Conferenza governativa per gli affari militari, la protezione civile e i pompieri; Conferenza dei direttori cantonali dell'energia; Conferenza dei direttori cantonali della sanità (CDS); quattro organizzazioni cantonali di condotta.

7.1.2 Prescrizioni del piano pandemico

La Svizzera si prepara sistematicamente alle pandemie influenzali dal 1995. Nel 2004 è stato creato il primo Piano svizzero per pandemia influenzale, che è stato aggiornato nel corso degli anni, l'ultima volta nel 2018. Gli obiettivi principali e il contenuto del Piano pandemico del 2018[168] sono già stati descritti brevemente nel capitolo 5.

Il capitolo 3.2 del Piano pandemico verte su «Condotta, coordinamento e controllo» nella gestione di una pandemia. Nel capitolo 3.2.1, dedicato allo SMFP, si afferma che quest'ultimo, giusta l'art. 55 LEp è lo strumento centrale della Confederazione in termini di prevenzione e di gestione degli eventi per gli aspetti riguardanti la protezione della popolazione. Lo SMFP deve preparare basi decisionali concordate per consentire al Consiglio federale di prendere decisioni con rapidità ed efficienza. In caso di pandemia, di regola la presidenza è assunta dal direttore dell'UFSP o dal segretario generale del DFI.

L'immagine riportata nel capitolo 5 illustra le principali mansioni e competenze dello SMFP nonché, a titolo di confronto, del Consiglio federale, della CaF e dell'UFSP.

7.2 Organizzazione e ruolo dello SMFP durante la prima ondata della pandemia

7.2.1 Entrata in funzione e composizione

Il 24 gennaio 2020 l'UFSP ha invitato lo SMFP a una prima riunione informativa straordinaria della conferenza dei direttori per discutere l'evoluzione della situazione relativa alla pandemia di COVID-19. Dato che l'obiettivo era informare il maggior numero possibile di attori e che in quel momento il problema ancora non riguardava da vicino la Svizzera, non era stata prevista una composizione su misura dello SMFP. Il 31 gennaio e il 24 febbraio 2020 lo SMFP ha organizzato altre due riunioni informative, cui si è aggiunta la riunione dell'elemento di pianificazione del 19 febbraio 2020, quest'ultima volta a scambiare informazioni ma anche a individuare i problemi e le sfide che sarebbero potuti subentrare in futuro.

Nonostante il fatto che il 24 febbraio 2020 l'UFSP e il DFI avessero qualificato la situazione come «critica» (cfr. cap. 6.2.1) e che durante la corrispondente riunione della Task force UFSP COVID-19 fosse stato riferito che l'allora direttore dell'UFSP aveva convocato lo SMFP per una successiva riunione lo stesso giorno, l'istituzione formale dello SMFP è avvenuta soltanto più di una settimana dopo, il 2 marzo 2020. L'allora direttore dell'UFSP è stato nominato presidente dello SMFP, ma non è stato designato alcun supplente. Poiché la composizione dello SMFP doveva essere determinata in base al tipo di evento, oltre ai membri permanenti, si è deciso di invitare al contempo anche le segreterie generali di tutti i dipartimenti,

168 Piano svizzero per pandemia influenzale. Strategie e misure di preparazione a una pandemia influenzale, 5ª edizione, 2018.

l'UFIT, la Conferenza dei comandanti delle polizie cantonali svizzere (CCPCS), le FFS e AutoPostale. Più tardi l'invito è stato esteso non solo alle quattro organizzazioni cantonali di condotta inizialmente previste bensì a quelle di tutti i Cantoni, rinunciando però esplicitamente a invitare i membri dello SMFP meno interessati dalla situazione. Le riunioni della conferenza dei direttori hanno dunque visto una partecipazione numerosa, fino a 50 persone in presenza e una quarantina collegate a distanza.

Mentre in seguito la conferenza dei direttori ha continuato a riunirsi una volta a settimana, l'elemento di pianificazione dello SMFP non è stato utilizzato. Secondo l'articolo 9 OSMFP, l'elemento di pianificazione si compone di esperti in ambito specialistico-operativo e provvede alla preparazione delle basi decisionali per la conferenza dei direttori. Secondo le persone sentite, l'UFSP non intendeva attivare l'elemento di pianificazione per non creare dispersione tematica e concentrare la trattazione nella sola task force dell'Ufficio (cfr. cap. 6 e 9).

7.2.2 Attività e compiti

Ruolo e compiti dello SMFP

Come già menzionato nel capitolo 7.1.1, l'articolo 4 capoverso 2 OSMFP stabilisce che, in caso di evento, lo SMFP assicura da un lato lo scambio di informazioni e il coordinamento, dall'altro lato interviene concretamente, effettuando una valutazione della situazione ed elaborando le basi decisionali per il Consiglio federale, del dipartimento o dell'ufficio competente.

A questo proposito, occorre anzitutto sottolineare che le persone sentite dalla sottocommissione competente hanno convenuto all'unanimità sull'importanza e sull'utilità del ruolo svolto dallo SMFP. Tuttavia, hanno anche concordato sul fatto che, se è vero che aveva assunto i suoi compiti di informazione e coordinamento, lo SMFP non ha adempiuto il compito di elaborare le basi decisionali. I rapporti di valutazione finora disponibili hanno confermato questo parere (cfr. sotto, cap. 7.3)

Sempre secondo le persone sentite, durante l'istituzione formale dello SMFP non è stato definito alcun compito, competenza o responsabilità (al pari degli altri organi di crisi, come la task force dell'UFSP e lo SMCC). L'attuale presidente nonché direttrice dell'UFSP ha dichiarato che il suo predecessore aveva riferito verbalmente che i compiti e le competenze dello SMFP erano incentrati sul coordinamento, ma che doveva anche preparare le proposte per il Consiglio federale, poiché le decisioni finali spettavano soltanto a quest'ultimo o agli uffici competenti.

I responsabili dello SMFP hanno precisato che all'inizio della crisi lo SMFP si occupava ancora di alcuni temi tecnici (approvvigionamento alimentare, protezione delle infrastrutture critiche, approvvigionamento di materiale di protezione), che però in seguito erano stati interamente affidati alla task force dell'UFSP. Da quel momento lo SMFP è servito unicamente da piattaforma informativa e di scambio.

Questa ripartizione dei compiti non è mai stata oggetto di una decisione formale bensì, stando alle persone sentite, è stata decisa sul momento in risposta a una situazione specifica. I rappresentanti del DFI e dell'UFSP hanno precisato che è apparso

subito chiaro che un organo così grande come lo SMFP non era idoneo all'elaborazione di basi decisionali per il Consiglio federale. A posteriori, appare anche evidente che per uno stato maggiore della Confederazione non composto da specialisti sarebbe stato troppo complesso assumere la responsabilità della gestione di crisi, che per questo motivo è stata affidata alla task force dell'UFSP. Era peraltro previsto che, in caso di crisi, l'ufficio specializzato, in questo caso l'UFSP, avrebbe assunto la presidenza dello SMFP.

L'allora presidente dello SMFP, che era anche direttore dell'UFSP, ha confermato alle CdG che non è mai stata presa alcuna decisione formale sulla ripartizione dei compiti tra la task force dell'UFSP e lo SMFP, ma che ne aveva discusso con la direzione del DFI. Ha aggiunto che allora nessuno aveva avuto il tempo di arrovellarsi il cervello sulla ripartizione dei compiti e sull'interpretazione delle prescrizioni di legge. L'attuale segretario generale del DFI ha riferito alle CdG che il 7 aprile 2020 il suo Dipartimento aveva informato il Consiglio federale sulla ripartizione dei compiti mediante una nota sulle attività dello SMCC. Oltre alle informazioni sul mandato, l'organizzazione e le attività di questo stato maggiore, la nota conteneva anche informazioni su altri organi di crisi, specialmente sulle attività dello SMFP. Secondo questa nota, durante le riunioni settimanali la conferenza dei direttori confrontava le valutazioni della situazione fatte dai membri e discuteva le problematiche da affrontare, definiva nuovi campi d'azione e affrontava il tema del coordinamento dei lavori su determinati argomenti. Gli scambi riguardavano principalmente i temi che avrebbero potuto essere d'attualità nelle settimane o nei mesi successivi. La nota riporta inoltre che i campi d'azione definiti venivano trattati da gruppi di lavoro ad hoc, composti da esperti dell'elemento di pianificazione dello SMFP. Tale affermazione è tuttavia contraddetta dalle dichiarazioni delle persone sentite, secondo cui si era deciso di non attivare l'elemento di pianificazione per non creare dispersione tematica e concentrare il trattamento nella sola task force dell'UFSP.

Dinanzi alle CdG, i rappresentanti del DFI e dell'UFSP hanno affermato che lo SMFP non poteva assumere la gestione di una pandemia, poiché era sprovvisto di specialisti e/o contava troppi membri. Piuttosto, secondo l'attuale segretario generale del DFI, il mandato dello SMFP era imperniato sulla gestione delle catastrofi naturali. Il capo del DFI ha dichiarato che, fino alla pandemia di COVID-19, la LEp e le altre prescrizioni in materia erano rimaste pura «teoria» e non si era mai reso necessario applicarle. L'ex direttore dell'UFSP e presidente dello SMFP durante la prima fase della pandemia ha invece contestato tale argomentazione, sottolineando che lo SMFP era un'emanazione del precedente «Stato maggiore speciale Pandemia», che lui stesso aveva creato e istituito quale segretario generale del DFI in risposta alla crisi H1N1[169]. Ha aggiunto che durante varie esercitazioni lo SMFP aveva dimostrato di essere in grado di svolgere il ruolo che gli era stato assegnato. La crisi causata dalla pandemia di COVID-19 non è tuttavia paragonabile alle esercitazioni o alle pandemie precedenti in termini di entità e durata. A suo parere, la vasta portata della

169 L'influenza H1N1, detta anche influenza suina, ha provocato una pandemia tra il 2009 e il 2010.

pandemia e quindi la moltitudine di attori coinvolti non consentivano di affidare allo SMFP la preparazione della politica sanitaria e i lavori sul piano legislativo. Per questo motivo tali compiti sono stati assegnati alla task force dell'UFSP e alla SG-DFI. L'attuale direttrice dell'UFSP nonché presidente dello SMFP ha ricordato che non è stato possibile stabilire un momento preciso in cui si è capito che si trattava di una crisi e che nessuno poteva prevedere quanto sarebbe durata. Certo, l'UFSP aveva già una certa esperienza con le pandemie, in particolare la SARS o l'influenza aviaria, che però erano durate solo qualche settimana.

I rappresentanti del DDPS e dell'UFPP hanno assunto una posizione più critica riguardo al ruolo svolto dallo SMFP durante la crisi di COVID-19. Il capo del DDPS ha dichiarato alle CdG che secondo il suo Dipartimento lo SMFP sarebbe stato in grado di assumere un ruolo più importante. Il capo di stato maggiore dello SMFP ha affermato di essersi rivolto a più riprese al presidente dello SMFP e direttore dell'UFSP per presentargli proposte sul ruolo e sui compiti dello SMFP e chiedergli l'attivazione dell'elemento di pianificazione, ma senza alcun successo. Durante la loro audizione, i collaboratori dell'UFPP responsabili dello SMFP hanno riferito di essersi adoperati – almeno nella seconda fase della pandemia (dopo il ritorno alla situazione particolare nel giugno 2020) – per rafforzare il ruolo e l'efficacia dello SMFP e adattarne la composizione in base agli eventi. In tal senso, avevano suggerito di includere solo i dieci uffici federali più coinvolti e di limitarsi a informare gli altri per scritto degli ultimi sviluppi; c'era stato anche un tentativo di chiarire e formulare più precisamente alcuni compiti dello stato maggiore. Tuttavia l'UFSP e il DFI hanno respinto tali proposte, auspicando che lo SMFP rimanesse esclusivamente una piattaforma informativa e di scambio, come nella prima fase della pandemia. Alla fine si sono imposti e lo SMFP ha mantenuto tale ruolo di semplice piattaforma.

Coordinamento con altri organi di crisi e con i Cantoni

Dal capo del DDPS e da quello del DFI ai collaboratori dell'UFSP e dell'UFPP che fanno parte dello SMFP, le persone sentite hanno tutte sottolineato che la collaborazione e il coordinamento tra la task force dell'UFSP, lo SMFP e lo SMCC hanno funzionato bene e sono stati assicurati principalmente da persone con un ruolo chiave che sedevano contemporaneamente in questi tre organi (cfr. cap. 9).

I Cantoni erano pienamente coinvolti nello SMFP, ma non altrettanto nella task force dell'UFSP, nella quale tuttavia, secondo la direttrice dell'UFSP, vi erano rappresentati secondo necessità (cfr. cap. 6 e 10). Per il capo di stato maggiore dello SMFP, certe decisioni sarebbero state meglio accettate se i Cantoni fossero stati coinvolti prima e in modo più sistematico, cosa che lo SMFP avrebbe potuto garantire. I Cantoni avrebbero anche apprezzato il fatto di ricevere informazioni direttamente dalla Confederazione attraverso lo SMFP, motivo per cui, quando è apparso chiaro che lo SMFP sarebbe servito «soltanto» da piattaforma informativa e di scambio, lo stato maggiore ha deciso di invitare gli organi di condotta di tutti i Cantoni e non solo dei quattro previsti inizialmente. I Cantoni e la CdC in particolare non condividono questa analisi: sostengono infatti che lo SMFP abbia facilitato il coordinamento con la Confederazione in misura marginale, contribuendo piuttosto,

insieme allo SMCC, a moltiplicare i canali di informazione e quindi a perdere di vista la situazione nel suo insieme[170]. La collaborazione tra la Confederazione e i Cantoni è attualmente oggetto di esame della CdG-S e non viene quindi approfondita nel presente rapporto; alcune considerazioni di carattere generale figurano però nel capitolo 10.

7.3 Valutazione da parte dell'Amministrazione federale, miglioramenti e misure

7.3.1 Analisi della CaF

Già nel maggio 2020, durante la prima fase della pandemia, il Consiglio federale aveva incaricato la CaF e i servizi federali interessati di valutare la gestione di crisi della Confederazione e di presentargli un primo rapporto contenente conclusioni e raccomandazioni entro la fine del 2020. Questo rapporto, consegnato l'11 dicembre 2020[171], ritiene la gestione di crisi della Confederazione adeguata, sebbene rilevi un potenziale di miglioramento in diversi ambiti.

Per quanto riguarda gli organi di crisi, il rapporto rileva che le disposizioni di legge, le strategie e le linee guida necessarie erano disponibili ma sono state applicate solo parzialmente. Ciò risulta evidente in particolare nel caso dei due stati maggiori di crisi SMCC e SMFP, i cui *«compiti, [...] competenze e responsabilità non erano chiari o non sono stati assunti interamente, anche se le istruzioni relative alla gestione della crisi nell'Amministrazione federale e l'ordinanza sullo Stato maggiore federale Protezione della popolazione li definivano chiaramente»*. La gestione di crisi è stata quindi essenzialmente assunta dagli stati maggiori di crisi dei dipartimenti, quando in realtà, considerata la portata degli eventi, avrebbe dovuto essere garantita a livello sovradipartimentale.

Quanto allo SMFP, più avanti nel rapporto si legge quanto segue: *«Neanche la funzione, il ruolo e le competenze dello SMFP erano chiari, cosicché anch'esso non ha potuto svolgere pienamente i compiti di cui era stato investito. Di conseguenza non ha preparato né basi decisionali, né atti legislativi, né ordinanze o decisioni. Anche questi compiti sono stati assunti dalla task force UFSP. L'istituzione dello SMCC ha inoltre fortemente relativizzato l'importanza dei prodotti dello SMFP e della sua conferenza dei direttori o li ha resi meno rilevanti nel processo decisionale vero e proprio del Consiglio federale. I compiti, le competenze e le responsabilità dello SMCC e dello SMFP non erano coordinati fra loro e sono rimasti confusi. Entrambi gli Stati maggiori avevano dimensioni eccessive ed erano composti in modo eterogeneo, rendendo difficoltosa la collaborazione e la presa di decisioni rapide. Erano composti di persone di diversi livelli gerarchici, con competenze decisionali differenti e indirizzi operativi e strategici diversi. Dalle interviste è*

170 «COVID-19: gestion de la crise durant la première vague, le point de vue des cantons», rapporto intermedio della CdC del 18 dicembre 2020 (in francese e tedesco).

171 Cancelleria federale, Rapporto dell'11 dicembre 2020 di valutazione della gestione della crisi pandemica di COVID-19 (Prima fase / febbraio-agosto 2020).

emerso quanto fosse difficile prendere decisioni strategiche in questi grandi organi sovradipartimentali, decisioni che pertanto sono state prese di volta in volta nei dipartimenti. Entrambi gli Stati maggiori hanno funto soprattutto da piattaforme informative e di scambio, aspetto comunque ritenuto utile dai partecipanti».

Di conseguenza, la CaF formula nel rapporto le raccomandazioni di seguito riportate.

«La Cancelleria federale e i dipartimenti esaminano se le ordinanze, le istruzioni, i piani strategici e le strategie attualmente in vigore concernenti la gestione delle crisi debbano essere modificati per meglio affrontare una crisi complessa e di lunga durata nella quale sono coinvolti più dipartimenti» (raccomandazione 1).

«La Cancelleria federale esamina insieme ai dipartimenti i compiti, le competenze e le responsabilità nonché la composizione dello SMFP, dello stato maggiore di crisi ad hoc del Consiglio federale e degli stati maggiori di crisi dipartimentali istituiti, li coordina ed eventualmente rielabora le corrispondenti ordinanze e istruzioni. Nel fare ciò, tiene conto anche della ripartizione dei ruoli tra le organizzazioni di crisi e la struttura dipartimentale ordinaria» (raccomandazione 2).

L'11 dicembre 2020 il Consiglio federale ha tradotto queste raccomandazioni in mandati, fissandone il termine di attuazione a fine 2022 e chiedendo alla CaF di presentargli, se necessario, un piano ad hoc entro la fine del 2021.

Il 16 agosto 2021 la CaF ha informato il Consiglio federale[172] che intendeva riunire le due raccomandazioni di cui sopra e quindi i mandati corrispondenti. Le riflessioni della CaF si concentrano sulla collaborazione tra un eventuale stato maggiore di crisi ad hoc del Consiglio federale e lo SMFP oppure sulla riforma del mandato dello stato maggiore affinché diventi un organo di aiuto alla condotta. La CaF e l'UFPP assicurano l'armonizzazione delle disposizioni dell'OSMFP e delle Istruzioni concernenti la gestione delle crisi nell'Amministrazione federale. I principi su cui si basano gli stati maggiori di crisi e la collaborazione tra i diversi organi sono stati discussi una prima volta nell'autunno 2021 durante un laboratorio che ha riunito i rappresentanti di tutti i dipartimenti, della CaF e dei Cantoni. I risultati sono stati presi in considerazione nei lavori successivi alla prima valutazione della CaF e saranno integrati nella sua seconda valutazione.

Oltre alle Istruzioni concernenti la gestione delle crisi nell'Amministrazione federale e all'OSMFP, occorre esaminare anche altre basi sovradipartimentali, tra cui il Piano svizzero per pandemia influenzale.

7.3.2 Valutazione interna dello SMFP

Nell'ambito della valutazione interna dello SMFP, durante la prima fase della pandemia di COVID-19, ovvero nell'estate del 2020, è stato condotto un sondaggio tra i

172 Nota informativa della CaF del 16 agosto 2021, «Übersicht Stand der Umsetzung der Aufträge der Auswertung des Krisenmanagements in der Covid-19-Pandemie (1. Phase)» (in tedesco).

membri della conferenza dei direttori dello SMFP e i rappresentanti dei Cantoni. Il tasso di risposta è stato elevato, raggiungendo il 90 per cento.

Nel rapporto sui risultati[173] emerge chiaramente che lo SMFP non è stato impiegato in conformità alle basi legali, alla pianificazione preventiva nazionale (Piano pandemico svizzero) né alla pianificazione preventiva dello SMFP. Vi si legge inoltre che poiché l'opzione di uno SMFP a composizione ridotta e funzionale alla situazione concreta era stata scartata, questo organo, che contava troppi membri, non è stato coinvolto nella preparazione degli oggetti del Consiglio federale; inoltre, non vi è stata alcuna elaborazione di basi decisionali per il Consiglio federale, del dipartimento o dell'ufficio competente secondo l'articolo 4 capoverso 2 lettera c OSMFP. Lo SMFP è dunque servito soltanto da piattaforma informativa e di scambio.

Come l'analisi della CaF, anche quella dello SMFP ha dimostrato che il coinvolgimento dello SMFP nella gestione di crisi della Confederazione e la delimitazione dei compiti tra lo SMFP, la task force dell'UFSP e lo SMCC non erano chiari per tutti i soggetti coinvolti.

Nel rapporto ci si chiede anche se sia opportuno che, in caso di evento, il direttore dell'ufficio competente presieda anche lo SMFP. Il direttore dell'UFSP, ad esempio, era molto occupato con i dossier di sanità pubblica e la direzione del suo Ufficio e quindi non aveva molto tempo da dedicare agli effetti e alle conseguenze secondarie in altri settori (cfr. cap. 6.4, 9 e 10). Eppure, secondo la valutazione, è proprio qui il punto di forza di uno SMFP a base ampia.

Nell'ambito di tale valutazione lo SMFP presenta altre conclusioni di tipo prevalentemente operativo e formula raccomandazioni concrete. La raccomandazione 1 riguarda il ruolo e i compiti dello SMFP; essa coincide con il mandato di esame della CaF alla cui attuazione collaborano i dipartimenti (cfr. sopra, cap. 7.3.1).

7.4 Valutazione da parte delle CdG

Dagli accertamenti delle CdG nonché dalle valutazioni della CaF e dello SMFP sulla prima fase della pandemia emerge chiaramente che lo SMFP non è stato istituito in conformità alle disposizioni di legge e al Piano pandemico. Ha svolto la funzione di piattaforma informativa e di scambio, adempiendo così il suo mandato di coordinamento, ma non ha adempiuto il compito di elaborare basi decisionali per il Consiglio federale.

Le CdG hanno quindi accertato come e perché si era deciso di istituire lo SMFP senza tenere conto delle disposizioni esistenti. Hanno così constatato che il Consiglio federale non aveva preso alcuna decisione in merito, anche se secondo loro avrebbe dovuto farlo. Le CdG ritengono che questa lacuna sia problematica, così come lo sono le spiegazioni fornite dalle persone sentite per giustificare il fatto che lo SMFP non sia stato impiegato secondo le prescrizioni.

173 EMFP, «COVID-19 – Évaluation interne de l'EMFP» (progetto del 30 marzo 2021, in francese e tedesco)

7.4.1 Nessuna decisione riguardo ai compiti dello SMFP

Dalla LEp, dall'OSMFP e dal Piano pandemico si evince che lo SMFP è lo strumento principale della Confederazione sia nell'ambito della pianificazione preventiva sia della gestione di eventi e che, in questa funzione, deve elaborare in particolare le basi decisionali per il Consiglio federale. Tale compito è definito nell'articolo 4 capoverso 2 OSMPF e non si tratta di una disposizione potestativa («lo SMFP assume i compiti seguenti»). Queste prescrizioni legali devono essere applicate anche in caso di crisi. Per le CdG, nel caso specifico, il Consiglio federale avrebbe dovuto individuare questa contraddizione e adeguare l'ordinanza di conseguenza. In effetti non basta che il presidente dello SMFP, all'epoca direttore dell'UFSP, giunga alla conclusione che lo stato maggiore debba essere istituito senza tenere conto delle prescrizioni esistenti, che alcuni dei compiti assegnati a tale stato maggiore da un'ordinanza debbano invece essere assunti dalla task force dell'UFSP e che tali decisioni vengano poi avallate dal DFI soltanto in modo informale. Le CdG riconoscono tuttavia che l'evoluzione della pandemia ha condizionato questa ripartizione dei compiti tra la task force dell'UFSP e lo SMFP e che la portata del lavoro quotidiano ha certamente lasciato poco tempo per esaminare la questione fondamentale delle competenze e dei compiti.

Per le CdG si tratta altresì di capire quali basi decisionali lo SMPF avrebbe dovuto preparare nel caso specifico e di chiarire dal punto di vista giuridico se lo stesso SMFP avrebbe potuto sottoporre proposte direttamente al Consiglio federale, a un dipartimento o a un ufficio (cfr. in merito la raccomandazione 8, cap. 7.4.3)[174].

Nel contempo, però, ritengono che la ragione principale per cui alcuni dei compiti dello SMFP siano stati assunti dalla task force dell'UFSP sia l'istituzione tardiva dello Stato maggiore. Quando lo SMFP è entrato in funzione il 2 marzo 2020, la task force dell'UFSP era già operativa da circa sei settimane e aveva quindi assunto alcuni compiti normalmente riservati allo SMFP prima ancora che quest'ultimo fosse istituito. Naturalmente non si può affermare con certezza che la ripartizione dei compiti tra la task force dell'UFSP e lo SMFP sarebbe stata diversa se quest'ultimo fosse stato istituito prima. Tuttavia, le CdG ritengono che l'istituzione tardiva dello SMFP ha favorito tale ripartizione dei compiti, in particolare perché all'epoca detto Stato maggiore era sotto la guida del direttore dell'UFSP. Per le CdG si tratta di capire perché lo SMFP sia stato istituito solo a inizio marzo 2020 (e lo SMCC ancora più tardi; cfr. cap. 9 e 10).

A prescindere dal corso degli eventi, le CdG sono del parere che il Consiglio federale avrebbe dovuto definire i compiti e le competenze dei tre organi di crisi (SMFP, task force dell'UFSP, SMCC) al più tardi quando ha compreso chiaramente la porta-

174 In linea di principio, lo SMFP non è tra le autorità autorizzate a sottoporre proposte al Consiglio federale in virtù dell'art. 3 cpv. 1 e 3 OLOGA. Altresì discutibile è se l'art. 4 cpv. 2 lett. c OSMFP costituisca una base legale sufficiente per lo SMPF per sottoporre oggetti direttamente al Consiglio federale. Se così non fosse, lo SMPF potrebbe preparare decisioni, ma le proposte in quanto tali dovrebbero essere trasmesse tramite un dipartimento.

ta della pandemia e di conseguenza ha deciso di istituire lo SMCC (cfr. cap. 8 e 10). Non basta che il Consiglio federale abbia descritto i compiti principali dello SMCC rinviando alle direttive pertinenti al momento della sua istituzione il 20 marzo 2020, così come non basta che la ripartizione dei compiti tra SMCC, SMFP e task force dell'UFSP sia stata definita in una nota informativa del DFI circa una settimana dopo (cfr. cap. 9)[175].

In effetti, in tempi di crisi, è estremamente importante che i compiti, le competenze e le responsabilità siano definiti in modo chiaro. Proprio perché il tempo manca in quei momenti, le regole da seguire in situazioni simili sono fissate (ad es. con un piano pandemico) nei periodi di stabilità, per non ritrovarsi a «dover reinventare la ruota». Quando si sceglie di derogare a tali prescrizioni legali, bisogna dapprima soppesare attentamente i pro e i contro e poi adeguare di conseguenza le basi legali. Per le CdG è impensabile che i compiti e le competenze dei diversi organi siano definiti soltanto al verificarsi di una crisi e in base alle necessità (cfr. sotto).

7.4.2 Giustificazioni poco comprensibili sull'impiego concreto dello SMFP

Le CdG considerano discutibili, o difficilmente comprensibili, le motivazioni addotte dalle persone sentite per spiegare il fatto che lo SMFP non abbia potuto assumere i compiti inizialmente previsti. In sintesi, tali motivazioni sono: lo SMFP contava un numero troppo elevato di membri; era sprovvisto di specialisti e dunque non sarebbe stato in grado di elaborare basi decisionali; l'entità e la durata della crisi non erano prevedibili.

Riguardo alle dimensioni dello SMFP: era già evidente al momento dell'elaborazione del piano pandemico che lo SMFP e la sua conferenza dei direttori fossero organi con un numero relativamente elevato di membri. Ciò nonostante gli era stato assegnato un ruolo fondamentale, che comprendeva anche l'elaborazione di basi decisionali per il Consiglio federale. Le CdG possono in parte comprendere che lo SMFP, nella sua composizione ordinaria, era troppo grande per poter svolgere questa funzione, ma sono sorprese dal fatto che questo aspetto non sia mai stato contestato durante le precedenti esercitazioni e che alcune delle persone sentite abbiano addirittura riferito che lo SMFP, durante tali esercitazioni, sia stato in grado di adempiere i propri compiti (cfr. anche cap. 10).

Se è vero che questo punto debole dello SMFP è apparso evidente solo durante la pandemia di COVID-19, le CdG continuano a non capire per quale motivo non si sia cercato di rimediare al problema adattando la composizione in base agli eventi, come previsto dall'OSMFP, vale a dire riducendo il numero di partecipanti. In effetti, scorrendo l'elenco dei membri permanenti dello SMFP e della sua conferenza dei direttori, risulta subito evidente che la pandemia non ha coinvolto tutti in ugual misura: non vi è dubbio che la crisi ha avuto un impatto diretto sull'UFSP, sul

175 Nota informativa del DFI del 7 aprile 2020 «Aktivitäten des KSBC» (in tedesco), cfr. cap. 7.2.2.

Centro di gestione delle crisi del DFAE e sul Servizio sanitario coordinato decisamente superiore a quello sull'Ufficio federale di topografia o sugli istituti federali (Ispettorato federale della sicurezza nucleare, Istituto federale di ricerca per la foresta, la neve e il paesaggio, Servizio sismologico svizzero). Inoltre, le CdG ritengono che attivare l'elemento di pianificazione avrebbe permesso anche di trattare aspetti tecnici in uno o più gruppi di piccole dimensioni composti da esperti a livello tecnico-operativo, nell'ottica di preparare basi decisionali per la conferenza dei direttori dello SMFP e quindi per il Consiglio federale.

Oltre alle dimensioni dello SMFP, i rappresentanti del DFI e dell'UFSP hanno anche menzionato l'assenza di specialisti al suo interno per giustificare il fatto che lo SMFP sia servito solo come piattaforma informativa e di scambio. Per le CdG, anche in questo caso si tratta di un'argomentazione discutibile, che contraddice chiaramente le prescrizioni della LEp e del Piano pandemico, alla cui elaborazione il DFI e l'UFSP hanno peraltro ampiamente contribuito. È ovvio che per affrontare una crisi serva un certo livello di conoscenze specialistiche, quindi, come è avvenuto nel caso della pandemia di COVID-19, è opportuno che l'ufficio competente sia responsabile della trattazione di determinati argomenti e questioni e che possa all'occorrenza istituire un organo specifico (come la task force dell'UFSP) per la propria organizzazione. Ciò non significa tuttavia che la direzione globale debba essere assunta dall'ufficio o dal dipartimento competente e che solo questi ultimi possano elaborare le basi decisionali necessarie. Per le CdG potrebbe addirittura essere utile che la gestione di crisi venga affidata a uno stato maggiore speciale, come lo SMFP. Il fatto che anche il Parlamento e l'Esecutivo siano giunti a questa conclusione è dimostrato dalle disposizioni della LEp, dell'OSMFP[176] e del Piano pandemico; nei commenti all'OSMFP si afferma che i compiti dello SMFP sono stati definiti sulla base delle esperienze e delle esercitazioni di questi ultimi anni. Le CdG ritengono quindi inconcepibile derogare alle prescrizioni esistenti in tempi di crisi, senza prima avere ponderato attentamente i pro e i contro.

Le considerazioni qui esposte sono valide anche in risposta all'argomentazione secondo cui all'inizio non era possibile prevedere l'entità e le circostanze della pandemia di COVID-19 e che queste hanno avuto un impatto significativo sulla ripartizione dei ruoli e dei compiti degli organi coinvolti. Le CdG ritengono che le cose sarebbero dovute andare diversamente. Sottolineano che lo SMFP era stato istituito proprio per disporre di un organo pronto a intervenire in tutte le crisi possibili, con una composizione modulabile in base agli eventi. Non dovrebbe quindi accadere che in caso di crisi, a prescindere dalla sua portata, la ripartizione dei ruoli e dei compiti tra gli uffici competenti e gli stati maggiori trasversali debba essere ridefinita ogni volta.

Secondo le CdG, se la portata e le circostanze della crisi di COVID-19 hanno avuto un tale impatto sulla ripartizione dei compiti tra gli organi di crisi, ciò è dovuto anche al fatto che il Consiglio federale e l'Amministrazione hanno riconosciuto troppo tardi che il coronavirus e le sue conseguenze riguardavano non solo l'UFSP e

176 Cfr. commenti all'OSMFP del 16 febbraio 2018, cpv. 1.

il DFI ma l'intera Amministrazione federale. Inoltre, e questo è ancora più significativo per le CdG, la gestione della pandemia di COVID-19 ha dimostrato che il principio dipartimentale resta valido anche durante una crisi. Molti dei temi e delle questioni sono stati trattati principalmente nell'ambito delle strutture tradizionali dei dipartimenti e non dagli stati maggiori trasversali. Le CdG ritengono che il Consiglio federale debba assolutamente tenere conto di questa realtà nelle sue considerazioni, mettendo inoltre in discussione le prescrizioni esistenti in materia (cfr. cap. 10).

A parte la questione dell'adeguatezza e della capacità dello SMFP di elaborare basi decisionali per il Consiglio federale, le CdG ritengono necessario chiarire le modalità del processo di elaborazione e di trasmissione di tali basi decisionali al Consiglio federale, al Dipartimento o all'Ufficio (cfr. anche cap. 7.4.1).

7.4.3 Conclusioni delle CdG riguardo allo SMFP

Per le CdG è difficile comprendere come mai lo SMFP non sia stato istituito secondo le regole in vigore e perché, al di là degli altri suoi compiti, non gli sia stata affidata l'elaborazione di basi decisionali. Se da un lato le CdG riconoscono che lo SMFP ma anche la task force dell'UFSP e lo SMCC hanno fatto un buon lavoro in circostanze difficili, dall'altro lato criticano il mancato rispetto di prescrizioni importanti. Dal momento che lo SMFP non è stato istituito secondo le regole, non è dato sapere se tale organo sia in grado di adempiere i suoi compiti non solo nel contesto di esercitazioni ma anche nel caso di una crisi o pandemia vera e propria.

Le CdG invitano pertanto il Consiglio federale a non limitarsi ad adeguare le regole esistenti alla realtà della prima fase della pandemia, bensì a interrogarsi anche sull'adeguatezza della struttura dello SMFP e sui compiti assegnatigli (in particolare la possibilità di elaborare basi decisionali e di sottoporre proposte), soprattutto alla luce del principio dipartimentale rimasto in vigore (cfr. cap. 10).

Le CdG accolgono con favore i mandati di esame del Consiglio federale sull'adeguatezza delle basi legali e sulla ripartizione dei ruoli tra gli organi incaricati di gestire una crisi (cfr. cap. 7.3.1). Prendono altresì atto che il Consiglio federale è stato incaricato anche con un postulato[177] «di illustrare la sua valutazione sul successo dell'organizzazione di crisi che ha predisposto per gestire la pandemia di coronavirus», esaminando in particolare il ruolo dello SMFP. Le CdG continueranno a informarsi sullo stato di avanzamento delle analisi in corso e sui relativi risultati. Ciò nonostante, formulano all'indirizzo del Consiglio federale la seguente raccomandazione riguardo allo SMFP:

177 Po. Gruppo liberale radicale 21.3205 Ruolo dello Stato maggiore federale Protezione della popolazione nell'ambito della pandemia di Covid-19, depositato il 17 marzo 2021.

Raccomandazione 8: strutture e compiti dello SMFP

Il Consiglio federale è invitato a esaminare l'adeguatezza delle strutture dello SMFP e i compiti assegnatigli, in particolare riguardo alla possibilità che lo SMFP elabori basi decisionali e sottoponga proposte al Consiglio federale o ad altri attori.

Le constatazioni relative allo SMFP sollevano anche la questione generale del giusto equilibrio da trovare a livello di organizzazione di crisi della Confederazione tra l'approccio dipartimentale e l'approccio trasversale (cfr. in merito cap. 10 e postulato 1).

8 Stato maggiore di crisi del Consiglio federale per la gestione della pandemia da coronavirus (SMCC)

Nella sua seduta del 20 marzo 2020 il Consiglio federale ha deciso di trasformare l'organizzazione di crisi del DFI in uno stato maggiore di crisi ad hoc del Consiglio federale. Tale organo, denominato SMCC, è stato operativo fino al 19 giugno 2020, data di revoca della situazione straordinaria, ed è stato sciolto il 30 giugno 2020.

Le CdG hanno esaminato in dettaglio l'organizzazione e l'attività dello SMCC analizzando i documenti pertinenti e svolgendo varie audizioni nel 2021, in particolare con il cancelliere della Confederazione, l'ex responsabile dello SMCC e altri membri dello SMCC, con l'obiettivo di venire a conoscenza delle loro esperienze e conclusioni.

Le informazioni di seguito riportate si fondano su tale base.

Il capitolo 8.1 precisa le basi legali e le direttive concernenti lo SMCC, mentre il capitolo 8.2 descrive le modalità di istituzione dello SMCC, la sua composizione (cfr. cap. 8.2.1) e i relativi compiti (cfr. cap. 8.2.2). Il capitolo 8.3 riporta nel dettaglio le conclusioni derivanti dalle valutazioni dell'organizzazione di crisi svolte dall'Amministrazione federale per quanto concerne lo SMCC. Infine, il capitolo 8.4 presenta la valutazione condotta dalle CdG.

8.1 Basi legali e altre prescrizioni

L'impiego di uno stato maggiore di crisi ad hoc del Consiglio federale è disciplinato dalle Istruzioni del Consiglio federale del 21 giugno 2019 concernenti la gestione delle crisi nell'Amministrazione federale (cfr. anche cap. 5). Secondo il numero 4.1 delle Istruzioni, il capo del dipartimento responsabile o il presidente della Confederazione può istituire uno stato maggiore di crisi ad hoc del Consiglio federale. Il dipartimento responsabile attiva le funzioni e i posti necessari per la gestione della crisi.

Secondo il numero 4.2.1 delle Istruzioni, lo stato maggiore di crisi ad hoc del Consiglio federale adempie in particolare i seguenti compiti:

a. monitorare e valutare la situazione e informare il Consiglio federale;
b. elaborare opzioni d'intervento e basi decisionali all'indirizzo del Consiglio federale;
c. coordinare la propria attività con altri stati maggiori di crisi in funzione;
d. condurre e coordinare la gestione delle crisi da parte del Consiglio federale;
e. garantire il coordinamento con la Cellula per la comunicazione in caso di crisi della Cancelleria federale.

Lo stato maggiore di crisi ad hoc del Consiglio federale può impartire istruzioni agli altri stati maggiori di crisi in funzione (n. 4.2.2). Gli stati maggiori di crisi dipartimentali e interdipartimentali supportano lo stato maggiore di crisi ad hoc del Consiglio federale in conformità alle sue istruzioni (n. 3.4.3 e 3.5.3).

8.2 Organizzazione e ruolo dello SMCC durante la prima ondata della pandemia

8.2.1 Istituzione e composizione

Il 20 marzo 2020, vale a dire dopo soli quattro giorni dalla dichiarazione della situazione straordinaria di cui alla LEp, il Consiglio federale ha deciso di trasformare l'organizzazione di crisi del DFI in uno stato maggiore di crisi ad hoc del Consiglio federale. Tale stato maggiore, composto da un rappresentante dei Cantoni, di ogni dipartimento e della CaF, doveva essere diretto dal DFI. Il Consiglio federale ha anche precisato che questo stato maggiore di crisi poteva impartire istruzioni agli altri stati maggiori di crisi.

Lo stato maggiore di crisi ad hoc è stato istituito mediante decisione del Consiglio federale, che ha anche modificato l'ordinanza COVID-19. Nella sua proposta iniziale del 17 marzo 2020, il DFI aveva affermato che, per ragioni di politica sanitaria, gli spettava la responsabilità per la gestione di crisi. Proponeva di creare un gruppo direttivo guidato da una delegazione del DFI, al quale avrebbero partecipato anche i Cantoni, il DDPS (UFPP), il DFAE, il DEFR (SECO) e la CaF. Tale gruppo doveva coordinare le attività di gestione della crisi in ambito sanitario e poter impartire istruzioni agli altri organi (SMFP, task force dell'UFSP e gruppi di lavoro intersettoriali). Stando alla proposta del DFI, questa organizzazione di crisi non era destinata a gestire tutti i problemi associati al coronavirus in Svizzera, ma doveva principalmente coordinare la gestione di crisi e le relative conseguenze sul sistema sanitario, lasciando alla CSG la competenza per le altre tematiche. Per ragioni sconosciute alle CdG, due giorni dopo, ovvero il 19 marzo 2020, il DFI ha presentato al Consiglio federale una nuova versione della proposta, in cui chiedeva che nel gruppo direttivo fossero rappresentati non solo i Cantoni e la CaF ma anche tutti i dipartimenti.

In un corapporto concernente questa proposta, un dipartimento ha chiesto di modificarla in modo da trasformare l'organizzazione di crisi del DFI in uno stato maggiore di crisi ad hoc del Consiglio federale, sostenendo che, sebbene la crisi e le conseguenze della pandemia per il sistema sanitario dovessero senz'altro essere in primo piano, la crisi andava comunque affrontata nella sua globalità. Occorreva quindi tenere conto non solo degli aspetti sanitari, ma anche delle ripercussioni economiche, finanziarie e di politica estera, per cui c'era bisogno di una direzione e di un coordinamento generali da parte di un organo autorizzato a impartire le istruzioni necessarie.

La decisione del Consiglio federale di istituire lo SMCC non precisa i compiti di tale organo, che risultano invece dalle Istruzioni del Consiglio federale del 21 giugno 2019[178], cui lo SMCC fa riferimento nel suo rapporto finale del 19 giugno 2020[179] (cfr. cap. 8.1).

Il 25 marzo 2020 il Consiglio federale ha deciso di affidare a Lukas Bruhin (allora segretario generale del DFI, cfr. cap. 6.2.6) la guida dello SMCC a partire dal 1° aprile 2020, senza però dare alcuna indicazione sulla composizione del resto dello stato maggiore. Dalle spiegazioni fornite durante un'audizione delle CdG, è emerso che i dipartimenti erano responsabili della nomina del rispettivo membro dello stato maggiore.

8.2.2 Attività e compiti

La riunione costituente dello SMCC si è tenuta il 25 marzo 2020. Inizialmente lo stato maggiore di crisi si riuniva tre volte alla settimana, ma col tempo e con i vari allentamenti è passato a due riunioni settimanali. I rappresentanti della ricerca, dell'economia e della società civile partecipavano alle riunioni una volta alla settimana. In seguito alla revoca della situazione straordinaria, annunciata dal Consiglio federale il 27 maggio 2020, nel giugno 2020 lo SMCC ha iniziato a riunirsi una sola volta alla settimana, l'ultima il 18 giugno 2020 per adottare il suo rapporto finale per il DFI.

Lo SMCC disponeva di una propria segreteria con il seguente organico: una responsabile per ciascuno dei tre punti di contatto (Ricerca, Economia e Società civile), collaboratori per l'aiuto alla condotta provenienti dalla CaF e da altre unità amministrative, come la Direzione del diritto internazionale pubblico (DDIP) del DFAE, il Controllo federale delle finanze (CDF) e l'UFPP (una responsabile, un collaboratore per la presentazione della situazione, un responsabile supporto e collaboratori back office). Lo SMCC era inoltre coadiuvato dai punti di contatto Ricerca, Economia e Società civile[180].

Il 31 marzo 2020 la Confederazione ha integrato la comunità scientifica stipulando una convenzione tra la Segreteria di Stato per la formazione, la ricerca e l'innovazione (SEFRI), l'UFSP, lo SMCC, il Fondo nazionale svizzero (FNS), il Consiglio dei politecnici federali, swissuniversities e l'Associazione delle Accademie svizzere delle scienze (a+). Questa convenzione si è tradotta nella creazione della task force scientifica (Swiss National COVID-19 Science Task Force, TFS),

178 Istruzioni del 21 giugno 2019 concernenti la gestione delle crisi nell'Amministrazione federale (FF **2019** 3837).

179 Stato maggiore di crisi del Consiglio federale per la gestione della pandemia da coronavirus (SMCC), rapporto finale del 19 giugno 2020, pag. 6.

180 Fungevano da collegamento con il gruppo di lavoro intersettoriale Ricerca (consulenza scientifica per i responsabili e le autorità politiche nel processo decisionale, individuazione di progetti di ricerca promettenti), il gruppo di lavoro intersettoriale Società civile (canale di comunicazione tra l'amministrazione pubblica e la società civile in collaborazione con lo Staatslabor) e il gruppo di lavoro intersettoriale Economia (garanzia di acquisto e distribuzione di forniture mediche pertinenti).

che riunisce un team di ricerca composto da membri delle università e delle scuole universitarie svizzere remunerati nell'ambito del bilancio ordinario delle rispettive istituzioni. La missione principale della TFS era fornire consulenza e dati scientifici agli organi competenti dell'organizzazione di crisi della Confederazione e alle autorità cantonali.

Nell'ottobre 2020 l'ex responsabile dello SMCC ha riferito alle CdG che il Consiglio federale aveva istituito lo SMCC nonostante il Piano pandemico non prevedesse tale possibilità, spiegando che la decisione era stata dettata dalla dichiarazione della situazione straordinaria. In precedenza, durante la situazione particolare, quando si riunivano tre volte alla settimana nella CSG, i segretari generali si erano resi conto di non riuscire a garantire adeguatamente il coordinamento. L'istituzione dello SMCC era quindi servita anche a ridurre il carico di lavoro dei segretari generali; al contempo, si erano voluti coinvolgere i dipartimenti nelle decisioni di sanità pubblica, tenuto conto della vasta portata di tali decisioni. Lo SMCC era dunque intervenuto a completare la struttura prevista. Secondo il suo ex responsabile ne è valsa la pena; era chiaro sin dall'inizio che lo SMCC sarebbe stato sciolto non appena la situazione lo avesse permesso.

Secondo il suo ex responsabile, inoltre, lo SMCC era un'unità di organizzazione e di informazione che forniva degli impulsi, non uno stato maggiore di crisi che preparava le decisioni per il Consiglio federale. Lo SMCC ha condotto discussioni preparatorie sulle opzioni d'intervento o sulle basi decisionali, focalizzando l'attenzione sulla gestione della crisi sanitaria[181] e precisando nel contempo le competenze in risposta a interrogativi e sviluppi strategici. Inoltre, grazie al coinvolgimento della TFS, degli ambienti economici e della società civile lo SMCC ha generato un vero e proprio valore aggiunto. Lo SMCC monitorava e valutava la situazione, informando i dipartimenti e indirettamente il Consiglio federale. La sua istituzione si è dunque dimostrata una mossa vincente. Tra gli aspetti positivi, l'ex responsabile ha menzionato la propria partecipazione allo SMCC in qualità di rappresentante della SG-DFI, ma anche quella dei rappresentanti dell'UFSP e dello SMFP. Lo SMCC ha permesso uno scambio rapido delle informazioni, fornendo contributi importanti su temi come le mascherine, il tracciamento dei contatti, gli allentamenti e l'apertura delle frontiere.

L'ex responsabile dello SMCC si è espresso in modo globalmente positivo sull'organo che dirigeva anche durante un'altra audizione nel febbraio 2021, riferendo che l'avvio vero e proprio dell'intera organizzazione di crisi era avvenuto con la dichiarazione della situazione particolare il 28 febbraio 2020.

Ha ricordato che le proposte presentate al Consiglio federale non provenivano direttamente dallo SMCC ma dai dipartimenti, come previsto anche dalle Istruzioni del Consiglio federale. Lo SMCC ha tuttavia permesso di garantire la sincronizzazione

181 La nota informativa del DFI del 7 maggio 2020 riporta in proposito che lo SMCC si concentrava principalmente sulle conseguenze dirette della crisi per l'assistenza sanitaria, mentre il DEFR e la sua task force Economia erano responsabili dell'attenuazione dell'impatto economico.

delle conoscenze, poiché tutti i dipartimenti vi erano rappresentati e poiché il direttore dell'UFSP dirigeva lo SMFP e la task force dell'UFSP.

L'ex responsabile dello SMCC ha dunque precisato che lo stato maggiore non ha avanzato proposte formali ma ha discusso in anticipo molte proposte dei dipartimenti all'attenzione del Consiglio federale, mantenendo quindi una visione d'insieme costante degli oggetti in corso. Dal suo punto di vista è sempre stato assolutamente chiaro e incontestabile che le discussioni vere e proprie dovevano avvenire in Consiglio federale e che le decisioni dovevano seguire le procedure ordinarie (consultazione degli uffici, procedura di corapporto ecc.), anche perché, considerate la portata e la complessità della crisi, non sarebbe stato possibile agire diversamente. Ritiene che lo SMCC abbia svolto correttamente il suo ruolo di piattaforma di scambio e di formazione delle idee, ed abbia anche promosso iniziative importanti: senza lo SMCC, probabilmente non vi sarebbe neanche l'applicazione SwissCovid.

L'ex responsabile dello SMCC ha tuttavia riferito che ci si era anche interrogati sull'opportunità di far partecipare i segretari generali allo SMCC, in particolare per garantire una migliore trasmissione delle discussioni dal suo interno ai dipartimenti. In effetti, l'attuale comitato direttivo, istituito dopo il ritorno alla situazione particolare, integra anche i segretari generali.

Il cancelliere della Confederazione, ascoltato dalle CdG, ha evocato aspetti positivi ma anche negativi. In primo luogo ha richiamato i principi del processo decisionale in tre fasi applicato dal Consiglio federale (consultazione degli uffici, procedura di corapporto, decisione in quanto autorità collegiale) e riferito che il Consiglio federale vi si era attenuto quando ha preso le sue decisioni per contrastare la pandemia di COVID-19, aggiungendo che in questo contesto il principio di collegialità si era dimostrato valido. Ha osservato che il valore aggiunto rappresentato dallo SMCC era difficile da stimare, sebbene si fosse reso conto in particolare che il coinvolgimento continuo degli ambienti scientifici, economici e della società civile aveva rappresentato un vantaggio. Per il cancelliere della Confederazione lo SMCC svolgeva essenzialmente una funzione di coordinamento; anche se non sostituiva la consultazione degli uffici o la procedura di corapporto, aveva comunque facilitato i processi e le consultazioni. Ha riferito inoltre che le discussioni sono state un grande contributo, principalmente per il DFI, nell'elaborare le proposte. Secondo la sua opinione, lo SMCC non ha potuto contare su uno status soddisfacente, poiché ha funzionato più come uno stato maggiore del DFI che come l'effettivo stato maggiore di crisi del Consiglio federale. Ha aggiunto che, non avendo esercitato il suo diritto di emanare istruzioni, lo SMCC non ha agito da stato maggiore di crisi ad hoc del Consiglio federale, tanto che tale funzione è stata assunta dallo stesso Esecutivo federale.

All'inizio il Consiglio federale aveva previsto che lo SMCC adempisse compiti operativi, ma poi tali compiti hanno sempre più spesso assunto carattere strategico. Le decisioni fondamentali e gli orientamenti principali non sono stati presi dallo SMCC bensì dalla task force dell'UFSP.

Una constatazione importante, secondo il cancelliere della Confederazione, è che lo SMCC è stato istituito troppo tardi, il che ha comportato in particolare

un'applicazione troppo rigida del principio dipartimentale, che i lavori dello SMCC non sono poi riusciti ad attenuare.

D'altra parte, secondo le Istruzioni, lo SMCC doveva occuparsi principalmente di questioni strategiche mentre lo SMFP era responsabile degli aspetti operativi, ma è solo verso la fine della prima ondata della pandemia che lo SMCC è stato effettivamente in grado di identificare e trattare le questioni strategiche.

Il segretario generale del DATEC, che è anche membro dello SMCC, ha spiegato alle CdG che se la Confederazione era effettivamente ben preparata a crisi brevi, lo era meno di fronte a crisi come quella che affrontiamo dall'inizio del 2020. In una simile situazione è scontato che si perori la causa di uno stato maggiore di crisi professionale, ma a suo avviso non era certo che uno stato maggiore supplementare avrebbe apportato un contributo. Si doveva piuttosto lavorare nell'ambito delle strutture ordinarie, assicurandosi di ridurne il carico di lavoro. A suo parere, la CSG rappresenta già un organo di coordinamento e i segretari generali sono le figure più vicine ai capi dei dipartimenti.

Le CdG hanno sentito anche un altro membro dello SMCC, la direttrice supplente dell'UFG, la quale ha sottolineato che il processo ordinario di preparazione degli affari del Consiglio federale aveva dovuto funzionare anche in periodo di crisi, sebbene con scadenze nettamente più ravvicinate. Ha aggiunto che l'Amministrazione federale spesso disponeva solo di poche ore, o di uno o due giorni, per preparare questi affari. Il sistema si è così trovato di fronte a sfide inimmaginabili, soprattutto in relazione alle ordinanze emanate in quel periodo dal Consiglio federale in virtù del diritto di necessità. In un contesto simile, si è anche reso necessario trattare questioni sovradipartimentali, le quali hanno richiesto un importante coordinamento degli uffici trasversali, come l'UFG, sistematicamente coinvolto nelle procedure di consultazione degli uffici e nelle procedure di corapporto. Lo SMCC si è rivelato molto utile come piattaforma informativa[182], in cui la stessa direttrice supplente dell'UFG ha svolto soprattutto un ruolo di coordinamento in ambito legislativo.

Per quanto riguarda le attività concrete dello SMCC, la direttrice supplente dell'UFG ha fatto riferimento al rapporto finale del 19 giugno 2020 (cfr. anche cap. 8.3.1). A suo parere, l'insegnamento più importante tratto dall'attività dello SMCC riguarda le Istruzioni del Consiglio federale: esse sono finalizzate alla gestione di eventi isolati. La pandemia di COVID-19, tuttavia, ha creato uno stato d'emergenza di diversi mesi, anzi anni, con ricadute su tutta la società e su quasi tutti gli ambiti politici. Di fronte a questa situazione, le Istruzioni del Consiglio federale non sempre si sono rivelate adeguate. Quando sono state redatte, probabilmente non si pensava che un giorno il Consiglio federale avrebbe dovuto deliberare e adottare ordinanze di necessità due o tre volte alla settimana per un periodo prolungato. Secondo la direttrice supplente dell'UFG, poiché la preparazione degli affari del Consiglio

182 La nota informativa del DFI del 7 maggio 2020 riporta in proposito che, tenuto conto delle difficili condizioni generali, lo SMCC ha cercato di facilitare il processo di consultazione degli uffici.

federale spetta agli uffici e ai dipartimenti competenti, la struttura dipartimentale tradizionale si prestava meglio alla preparazione di queste decisioni, talvolta di natura politica, anche se le tempistiche erano ristrette. La struttura gerarchica ha quindi rapidamente prevalso sulla struttura dello SMCC, in quanto più adatta per l'organizzazione degli affari del Consiglio federale. In tale contesto, la direttrice supplente dell'UFG si chiede se le istruzioni esistenti non debbano essere riviste per tenere conto di questo tipo di crisi.

Nel mese di agosto 2021 le CdG hanno sentito il segretario generale della CdC in qualità di rappresentante dei Cantoni, il quale ha spiegato che lo scopo della sua partecipazione allo SMCC era permettergli di fungere da intermediario con la Confederazione e quindi di trasmettere il prima possibile ai Cantoni le informazioni dello stato maggiore di crisi che li riguardavano. Tuttavia, di fronte all'accelerazione degli eventi, i Cantoni non erano stati in grado di reagire rapidamente, perlomeno all'inizio della crisi. In un primo momento il segretario generale della CdC pensava che le decisioni del Consiglio federale sarebbero state discusse in via preliminare dallo SMCC, ma il più delle volte tali decisioni erano già state prese e le riunioni dello stato maggiore fungevano solo da sessioni informative. A suo parere, il ruolo dello stato maggiore di crisi non era definito in modo chiaro, e per di più tale organo contava un numero eccessivo di persone (fino a 50). Prima ancora dell'istituzione dello stato maggiore di crisi da parte del Consiglio federale, la CdC aveva cercato di convincere il Consiglio federale a istituire uno stato maggiore di crisi composto da membri dei governi federali e cantonali, ma la Confederazione aveva respinto tale idea. Tranne le poche occasioni in cui ha potuto dare un contributo come intermediario, il segretario generale della CdC si è limitato a fare atto di presenza. A suo parere, serve uno stato maggiore professionale e permanente, che abbia esperienza nella gestione di crisi. Queste considerazioni figurano anche nel rapporto finale della CdC concernente la collaborazione tra la Confederazione e i Cantoni durante l'epidemia di COVID−19 e pubblicato nel maggio 2022[183].

Nell'ottobre 2020 il capo del DFI ha spiegato alle CdG che da fine marzo 2020 lo SMCC aveva esercitato una funzione importante, assumendo compiti di coordinamento e promuovendo diverse iniziative. Uno dei compiti dello SMCC consisteva nell'integrare i contributi della ricerca, dell'economia e della società civile, motivo per cui è stata istituita la TFS. Ha aggiunto che lo SMCC aveva svolto un ruolo essenziale e si era rivelato una piattaforma molto utile per valutare la situazione epidemiologica e coordinare le decisioni del Consiglio federale. Il capo del DFI ha descritto i tre compiti principali dello SMCC come segue: osservare la situazione, valutarla sul piano politico e strategico ed elaborare opzioni d'intervento come pure basi decisionali per il Consiglio federale, integrando gli aspetti epidemiologici e coordinando le attività con quelle degli altri stati maggiori. Il compito più importante era assicurare il coordinamento e la trasmissione delle informazioni dei vari dipartimenti a livello strategico e politico. L'attuazione vera e propria avveniva in seguito nei singoli dipartimenti.

[183] «Collaboration Confédération-cantons durant l'épidémie de COVID-19 : conclusions et recommandations», rapporto finale della CdC del 29 aprile 2022 (in francese e tedesco).

8.3 Valutazione da parte dell'Amministrazione federale, miglioramenti e misure

Lo SMCC e la CaF hanno entrambi pubblicato un rapporto di valutazione sulla gestione della pandemia. Lo SMCC ha redatto un rapporto finale che riguarda specificamente le sue attività. Il rapporto della CaF segue invece un approccio più generale, ma contiene anche conclusioni importanti sullo SMCC.

8.3.1 Rapporto finale dello SMCC del 19 giugno 2020

Nel compendio del suo rapporto, lo SMCC riporta che:

- ha trattato e coordinato oggetti rilevanti per la gestione della crisi da parte del Consiglio federale;
- ha creato valore aggiunto grazie ai suoi contatti con la ricerca, la società civile e l'economia;
- ha potuto ispirarsi al lavoro di altri stati maggiori di crisi;
- ha definito il suo ruolo in linea con le istruzioni.

Su quest'ultimo punto, il rapporto precisa che, con l'istituzione dello SMCC, il Consiglio federale ha fatto per la prima volta ricorso alle Istruzioni concernenti la gestione delle crisi e allo strumento dello stato maggiore di crisi ad hoc. Nel rapporto si legge:

«Prima dell'istituzione dello stato maggiore di crisi ad hoc, tra i dipartimenti vi erano opinioni divergenti sull'interpretazione del ruolo dello SMCC e sul grado in cui lo SMCC dovesse avvalersi della sua facoltà di impartire istruzioni. Secondo le Istruzioni concernenti la gestione delle crisi, lo SMCC deve esercitare un influsso mirato. Lo stato maggiore di crisi ad hoc non ha tuttavia mai dovuto avvalersi della sua facoltà di impartire istruzioni. Ha svolto piuttosto un ruolo di piattaforma di coordinamento, fonte di impulsi e valvola di sfogo dei dipartimenti e ha curato il quadro della situazione e la pianificazione continua in vista delle decisioni importanti del Consiglio federale. Ha inoltre facilitato gli scambi con i Cantoni, la scienza, la società civile e l'economia. Ha così consentito di affrontare temi importanti e avviare soluzioni in modo rapido e congiunto. L'attuazione vera e propria delle soluzioni (p. es. l'elaborazione di modelli di piani di protezione) e le proposte da sottoporre al Consiglio federale sono state elaborate dai dipartimenti e dagli uffici specializzati, come previsto anche dalle Istruzioni concernenti la gestione delle crisi. Lo stato maggiore di crisi ad hoc non si è sostituito alla consultazione degli uffici e alla procedura di corapporto, ma ha preparato loro il terreno»[184].

Riguardo al ruolo dello stato maggiore, il rapporto riferisce che lo SMCC si è concentrato sulla preparazione di oggetti selezionati, principalmente nell'ambito della

184 Stato maggiore di crisi del Consiglio federale per la gestione della pandemia da coronavirus (SMCC), rapporto finale del 19 giugno 2020, pag. 5.

politica sanitaria, sui quali il Consiglio federale sarebbe stato chiamato a decidere e che richiedevano una collaborazione interdipartimentale. Aggiunge che il Consiglio federale è stato informato regolarmente sui lavori dello SMCC, attraverso una nota informativa mensile, nonché aggiornamenti orali periodici da parte del capo del DFI in base ai verbali dello SMCC.

Il rapporto menziona anche la partecipazione della TFS, istituita a fine marzo 2020, e sottolinea come abbia prodotto informazioni scientifiche in una forma utile per lo SMCC e l'UFSP. Le conclusioni importanti dei suoi lavori presentate allo SMCC sono servite quale base decisionale o secondo parere (su alcuni punti controversi). Lo SMCC valuta il coinvolgimento della TFS come segue[185]:

«L'attivazione della TFS quale organo consultivo indipendente si è rivelata una scelta azzeccata. Questo approccio andrebbe tenuto presente per l'organizzazione di gestione dell'emergenza eventualmente subentrante. Nelle crisi, il Governo ha bisogno di basi decisionali scientificamente fondate il più possibile solide. Anche il fatto che la TFS sia stata concepita come organo numeroso e non si sia per esempio limitata a un singolo individuo si è rivelato utile e ha rafforzato ulteriormente la credibilità. Nella fase acuta della crisi, i servizi della Confederazione hanno dovuto smaltire una grande mole di lavoro in tempi stretti. La possibilità di un secondo parere da parte della TFS si è rivelata utile anche da questo punto di vista. La composizione della TFS ha consentito di contare sulle conoscenze di varie discipline».

Per quanto riguarda il coordinamento con gli altri stati maggiori di crisi coinvolti, lo SMCC conclude nel suo rapporto che, nel complesso, la rete di crisi della Confederazione ha collaborato in modo coordinato, mirato e proficuo. Il rapporto attenua tale valutazione indicando che lo SMCC non è sempre stato in grado di evitare doppioni. Inoltre, singoli oggetti sono passati in Consiglio federale senza il coinvolgimento dello SMCC, che invece avrebbe potuto creare un valore aggiunto.

Il rapporto elenca anche una serie di oggetti su cui lo SMCC si è impegnato proattivamente: elaborazione generale e rielaborazione continua dell'ordinanza 2 COVID-19[186], tra l'altro in relazione agli acquisti; collaborazione al progetto di nota informativa del DFI del 22 aprile 2020 all'attenzione dell'UFSP (strategia relativa alle mascherine dal 27 aprile 2020); progetto di decisione del Consiglio federale sul documento di lavoro per la seduta del Consiglio federale del 16 aprile 2020 (attuazione della strategia di transizione e proposta di allentamento dei provvedimenti).

Nel suo rapporto, lo SMCC giunge alla conclusione che nel giro di poco tempo, soprattutto grazie alla sua segreteria, è riuscito a coordinare i dipartimenti su vari dossier e a partecipare alla preparazione delle decisioni del Consiglio federale. La segreteria dello SMCC è riuscita anche a diventare operativa, consentendo o fornendo preziosi contributi in particolare nell'ambito dell'acquisto di dispositivi di prote-

185 Stato maggiore di crisi del Consiglio federale per la gestione della pandemia da coronavirus (SMCC), rapporto finale del 19 giugno 2020, pag. 14.

186 Ordinanza 2 del 13 marzo 2020 sui provvedimenti per combattere il coronavirus (COVID-19) (Ordinanza 2 COVID-19; RS **818.101.24**).

zione, della comunicazione, della preparazione delle prime tappe di allentamento, di questioni legate alle frontiere e degli scambi tra la TFS e l'UFSP.

Il rapporto precisa che lo SMCC stesso è stato apprezzato dai rappresentanti dei dipartimenti quale piattaforma di scambio e confronto delle informazioni. Allo stesso modo, nello SMCC sono stati visti come un valore aggiunto segnatamente il coinvolgimento e gli scambi con la TFS. La composizione interdipartimentale e il ritmo di condotta dell'organo sono stati giudicati sostanzialmente adeguati. Il rapporto riferisce tuttavia che lo SMCC è stato definito dai suoi membri un organo di accompagnamento più che di preparazione delle decisioni e, retrospettivamente, la trasmissione delle discussioni dello SMCC ai dipartimenti è stata ritenuta insufficiente.

Di conseguenza, nel suo rapporto lo SMCC si chiede se non sarebbe stato utile istituire lo stato maggiore prima, al fine di attenuare un po' il principio dipartimentale rimasto in vigore anche durante la crisi.

Per le crisi future raccomanda di valutare eventuali adeguamenti al fine di rafforzare l'interazione tra gli stati maggiori di crisi e il coinvolgimento dello stato maggiore di crisi ad hoc nella preparazione delle decisioni del Consiglio federale.

8.3.2 Valutazione da parte della CaF

Nel suo rapporto di valutazione della gestione della crisi pandemica di COVID-19[187], la CaF cita lo SMCC a più riprese. Se da un lato rileva che le basi necessarie – leggi, ordinanze, istruzioni, direttive e documenti strategici – erano prevalentemente a disposizione, dall'altro lato precisa che mancavano definizioni chiare dei settori d'attività e che nemmeno la gerarchia fra i diversi organi di crisi era chiara. Secondo la CaF, la collaborazione fra gli stati maggiori di crisi, come anche fra questi e l'Amministrazione federale, non è sempre avvenuta conformemente alle regole. Questa conclusione riguarda in particolare la convocazione, il ruolo e la funzione dei due stati maggiori di crisi sovraordinati (SMCC e SMFP). Nel suo rapporto, la CaF formula le seguenti considerazioni:

«Lo Stato maggiore federale Protezione della popolazione (SMFP) e lo Stato maggiore di crisi del Consiglio federale per la gestione della pandemia da coronavirus (SMCC) non hanno svolto pienamente il ruolo e i compiti di loro competenza. Rispetto agli altri Stati maggiori di crisi lo SMCC è stato costituito troppo tardi e non è riuscito ad assumere il ruolo di organo direttivo conferitogli nelle Istruzioni sulla gestione di crisi dell'Amministrazione federale. Non ha mai fatto uso della sua facoltà di emanare istruzioni nei confronti di altri Stati maggiori di crisi e, di conseguenza, non ha guidato né coordinato la gestione di crisi nell'Amministrazione federale, come previsto nelle basi giuridiche. Ha contribuito inoltre troppo poco alla preparazione delle basi decisionali per il Consiglio federale. Importanti deci-

187 Cancelleria federale, Rapporto dell'11 dicembre 2020 di valutazione della gestione della crisi pandemica di COVID-19 (Prima fase / febbraio-agosto 2020).

sioni di peso non sono state preparate nello SMCC, bensì in un comitato della taskforce UFSP. Dal momento che lo SMCC non ha ricevuto un mandato ben definito, anche per i suoi membri non era chiaro che cosa ci si aspettasse da loro in seno a questo organo»[188].

Secondo la CaF vi sono margini di miglioramento, in particolare nella collaborazione e nel coordinamento della gestione di crisi. Gli stati maggiori di crisi sovraordinati, ossia lo SMCC e lo SMFP, sono stati utilizzati più come piattaforme di scambio e di informazione che non come organi per il coordinamento e la preparazione delle decisioni del Consiglio federale. La gestione di crisi è stata condotta in gran parte da organi dipartimentali.

Sulla base di queste constatazioni, nel suo rapporto la CaF formula anche la seguente raccomandazione:

«La Cancelleria federale esamina insieme ai dipartimenti i compiti, le competenze e le responsabilità nonché la composizione dello SMFP, dello stato maggiore di crisi ad hoc del Consiglio federale e degli stati maggiori di crisi dipartimentali istituiti, li coordina ed eventualmente rielabora le corrispondenti ordinanze e istruzioni. Nel fare ciò, tiene conto anche della ripartizione dei ruoli tra le organizzazioni di crisi e la struttura dipartimentale ordinaria» (raccomandazione 2)[189].

La CaF dedica lunghi passaggi del suo rapporto all'organizzazione di crisi in generale: spiegazioni dettagliate e raccomandazioni varie riguardano lo SMFP e lo SMCC. Il capitolo 7.3.1 del presente rapporto fornisce maggiori informazioni in merito come pure sullo stato di attuazione delle raccomandazioni della CaF rivolte principalmente allo SMFP e allo SMCC.

8.4 Valutazione da parte delle CdG

Dai rapporti e dalle audizioni risulta che lo SMCC non ha assunto tutte le funzioni conferitegli secondo le Istruzioni del Consiglio federale. Ad esempio, non ha mai fatto uso della sua facoltà di emanare istruzioni nei confronti degli altri stati maggiori di crisi. Lo SMCC ha funzionato più come organo di informazione e coordinamento che di condotta. Se è vero che ha avuto un ruolo importante nella preparazione di decisioni in singoli settori, la fase finale dei preparativi è rimasta di competenza delle strutture dipartimentali tradizionali. A tale riguardo, le CdG si chiedono se lo SMCC avrebbe dovuto – o potuto – assumere un ruolo più importante nei confronti del Consiglio federale (cfr. n. 4.2 delle Istruzioni concernenti la gestione delle crisi nell'Amministrazione federale).

Lo SMCC sembra aver creato un valore aggiunto soprattutto attraverso il coinvolgimento dei rappresentanti degli ambienti scientifici, economici e della società civile;

188 Cancelleria federale, Rapporto dell'11 dicembre 2020 di valutazione della gestione della crisi pandemica di COVID-19 (Prima fase / febbraio-agosto 2020), pag. 15.
189 Cancelleria federale, Rapporto dell'11 dicembre 2020 di valutazione della gestione della crisi pandemica di COVID-19 (Prima fase / febbraio-agosto 2020), pag. 16.

al riguardo merita una menzione speciale la collaborazione con la TFS. Le CdG si aspettano tuttavia che, nell'ambito della futura revisione dell'organizzazione di crisi della Confederazione, il Consiglio federale si assicuri che le interfacce con la scienza e l'economia come pure il coinvolgimento della società civile siano previsti in modo chiaro (cfr. postulato 1 e cap.10).

Per contro, le CdG ritengono problematico il fatto che i rappresentanti del DFI abbiano avuto una così grande rilevanza all'interno dello SMCC, il quale non solo era condotto dall'ex segretario generale del DFI ma comprendeva anche l'attuale segretario generale del DFI e l'ex direttore dell'UFSP. Rispetto agli altri dipartimenti, il DFI era per così dire sovrarappresentato. Poiché le attività dello SMCC erano incentrate sulla gestione sanitaria della crisi, nella pratica lo SMCC costituiva un organo al servizio del DFI più che del Consiglio federale.

Le CdG si interrogano anche sul fatto che la rappresentanza dei vari dipartimenti nello SMCC non sia stata disciplinata con maggiore chiarezza: ogni dipartimento poteva nominare direttamente la propria delegazione, cosicché lo stato maggiore è risultato composto da persone di livelli gerarchici diversi, con il conseguente rischio di discussioni non equilibrate. Un ulteriore punto critico è rappresentato anche dall'istituzione e dalla costituzione tardiva dello SMCC, avvenuta qualche giorno dopo la dichiarazione dello stato di situazione straordinaria, il 16 marzo 2020. In quel momento lo SMCC ha dovuto trovare la propria collocazione in un contesto in cui un'organizzazione di crisi esisteva già e l'UFSP vi svolgeva un ruolo preponderante (cfr. al riguardo cap. 9 e 10).

Le CdG accolgono con favore i mandati del Consiglio federale volti a esaminare le basi (legali) della gestione di crisi nell'ottica di una crisi lunga e complessa come pure a esaminare i compiti, le competenze, le responsabilità e la composizione degli stati maggiori di crisi. Nell'ambito dell'esame delle strutture dell'organizzazione di crisi, le Commissioni ritengono necessario verificare se e in che misura si debba operare una distinzione tra crisi da gestire a breve termine e crisi prolungate, come pure se il ruolo delle strutture e dei processi ordinari debba essere ridefinito in relazione a questi due scenari (cfr. cap. 10). È evidente che le ipotesi che hanno prevalso per definire l'organizzazione di crisi devono essere riviste alla luce degli insegnamenti tratti dalla gestione della pandemia. Si tratta di determinare se tali ipotesi erano errate o se, nel caso specifico, le direttive non sono state sufficientemente considerate. Le audizioni condotte indicano che questa organizzazione potrebbe essere migliorata per quanto concerne le crisi di lunga durata.

Se al termine dell'esame dell'organizzazione di crisi si dovesse decidere di mantenere lo strumento dello stato maggiore di crisi ad hoc del Consiglio federale, sarebbe opportuno precisare le competenze di tale organo riguardo alla preparazione di opzioni d'intervento e di basi decisionali per il Consiglio federale. Occorrerebbe anche stabilire se questo stato maggiore ad hoc deve avere facoltà di sottoporre proposte direttamente al Consiglio federale o ad altri attori (cfr. anche cap. 7.4.1). L'esame dell'organizzazione di crisi del Consiglio federale dovrebbe anche essere l'occasione per stabilire il livello normativo cui dovrebbe corrispondere tale organizzazione (cfr. cap. 10). Le Commissioni ribadiscono altresì l'importanza di esaminare nell'ambito dei lavori in corso come modificare la ripartizione dei ruoli tra gli organi: stati maggiori di crisi, dipartimenti e uffici, ma anche il Consiglio federale.

In un secondo momento si dovrà inoltre analizzare l'antinomia emersa durante questa crisi tra il principio dipartimentale da un lato e il carattere trasversale dello stato maggiore di crisi del Consiglio federale autorizzato a impartire istruzioni dall'altro lato (cfr. cap. 10).

Nel complesso, le CdG condividono le conclusioni tratte dalla CaF nel suo rapporto dell'11 dicembre 2020 sulle questioni riguardanti le norme che disciplinano lo stato maggiore di crisi del Consiglio federale e la sua funzione, nonché sulla necessità di formazioni continue per le varie parti coinvolte, ritenendo che i mandati formulati dal Consiglio federale in tal senso siano pertinenti e rilevanti.

Le CdG accolgono con favore anche le molteplici azioni già intraprese per attuare i mandati del Consiglio federale. Ciò nonostante formulano la seguente raccomandazione all'indirizzo del Consiglio federale:

Raccomandazione 9: norme, funzione e competenze dello stato maggiore di crisi ad hoc

Il Consiglio federale è invitato a condurre una riflessione di fondo sulle norme relative allo stato maggiore di crisi ad hoc e sulla sua funzione, in conformità con i mandati già assegnati nell'ambito della valutazione della CaF. Se si decide di mantenere questo organo, occorre precisare le sue competenze in materia di elaborazione di opzioni d'intervento e basi decisionali per il Consiglio federale. Occorre altresì chiarire se lo stato maggiore di crisi ad hoc deve avere la facoltà di sottoporre proposte direttamente al Consiglio federale o ad altri attori. Infine, si deve chiarire il livello normativo a cui deve corrispondere la sua organizzazione.

9 Coordinamento tra i tre organi di crisi principali della Confederazione

Dopo aver esaminato separatamente l'attività e il ruolo dei tre principali organi di gestione di crisi attivi durante il primo periodo della pandemia (cap. da 6 a 8), in questo capitolo le CdG affrontano la questione del coordinamento tra tali organi e presentano le loro conclusioni in merito.

Quale osservazione preliminare, le CdG intendono esprimere il loro apprezzamento per il grande impegno profuso da tutti i membri e collaboratori dei tre organi interessati nell'affrontare la pandemia e limitarne per quanto possibile l'impatto sulla Svizzera. Le CdG ritengono importante considerare i fatti in esame nel loro contesto, vale a dire quello di una crisi di portata straordinaria, che ha sottoposto questi organi a una sollecitazione estrema e li ha messi al centro dell'attenzione pubblica per diversi mesi. In questo contesto, l'intervento dell'alta vigilanza parlamentare mira soprattutto a trarre insegnamenti generali dai fatti avvenuti, affinché la Confederazione sia meglio preparata in caso di eventi futuri.

9.1 Fatti e valutazione degli attori coinvolti

Il primo organo di crisi della Confederazione a entrare in funzione è stato la *task force dell'UFSP* (cap. 6) il 23 gennaio 2020. Nel giro di poco tempo la task force ha assunto numerosi compiti relativi alla gestione sanitaria della pandemia e ha svolto un ruolo centrale nell'organizzazione di crisi della Confederazione, avocando a sé responsabilità che sarebbero dovute essere di competenza dello SMFP o dello SMCC (cfr. di seguito). Gli accertamenti delle CdG hanno dimostrato che la task force, quale «stato maggiore di crisi specializzato», ha avuto essenzialmente una funzione di gestione operativa degli aspetti sanitari della crisi e di preparazione delle basi decisionali sul piano sanitario per il Consiglio federale. Secondo le informazioni a disposizione delle CdG, le decisioni finali e la condotta strategica sono state assunte dalla direzione della task force (responsabili della task force e direttore dell'UFSP) e dal DFI.

Lo *Stato maggiore federale Protezione della popolazione* (cap. 7), che si è riunito per la prima volta il 24 gennaio 2020 in via informale, è stato formalmente attivato il successivo 2 marzo e posto sotto la guida dell'allora direttore dell'UFSP. Lo SMFP ha svolto essenzialmente un ruolo di coordinamento operativo e di scambio di informazioni tra le unità della Confederazione e le autorità cantonali. Tuttavia, non ha elaborato alcuna base decisionale per il Consiglio federale né ha fatto proposte sulla gestione di crisi, contrariamente a quanto previsto dall'ordinanza corrispondente; neppure il suo elemento di pianificazione è stato attivato. Tutte queste funzioni sono state assunte dall'UFSP. Le testimonianze raccolte dalle CdG e la valutazione effettuata dalla CaF evidenziano diverse carenze a livello dello SMFP (cfr. capitolo 7), la cui utilità è stata ulteriormente relativizzata dall'entrata in funzione dello SMCC. Secondo l'ex direttore e l'attuale direttrice dell'UFSP, lo SMFP non sarebbe stato in grado di mettersi a capo dell'organizzazione di crisi, tenuto conto della specificità di tale crisi.

Lo *Stato maggiore di crisi del Consiglio federale per la gestione della pandemia da coronavirus* (cap. 8) è stato istituito con decisione del Consiglio federale del 20 marzo 2020 a seguito di una proposta del DFI e posto sotto la guida dell'ex segretario generale del DFI, a cui era aggregato. Le sue funzioni principali sono state fornire supporto alla CSG, attraverso il coordinamento interdipartimentale nella preparazione delle decisioni sanitarie, e stabilire un'interfaccia con la ricerca, l'economia e la società civile. Secondo le informazioni a disposizione delle CdG, l'obiettivo iniziale dello SMCC era assicurare una funzione di coordinamento anche nei confronti della task force dell'UFSP e dello SMFP[190]. A quest'ultimo ha anche affidato singoli mandati[191]. Tuttavia, diversamente da quanto previsto dalle Istruzioni del Consiglio federale, lo SMCC non ha assunto realmente la direzione strategica globale della gestione di crisi, la quale è stata presa in carico dalle strutture tradizionali dell'Amministrazione e dal Consiglio federale stesso (cfr. cap. 10). Nel suo rapporto di valutazione, la CaF ritiene inoltre che lo SMCC sia stato istituito troppo tardi e non abbia ricevuto un mandato chiaro.

Le CdG constatano che lo scambio di informazioni tra questi tre organi è stato assicurato essenzialmente grazie alla partecipazione incrociata dei responsabili alle varie riunioni: il capo di stato maggiore dello SMFP ha partecipato a tutte le riunioni della task force dell'UFSP da fine febbraio 2020 nonché alle sedute dello SMCC; da fine marzo 2020 il responsabile dello SMCC ha partecipato alle riunioni della task force dell'UFSP e dello SMFP[192]; l'allora direttore dell'UFSP ha assunto la guida dello SMFP sin dalla prima riunione informale a fine gennaio 2020, oltre al fatto che l'Ufficio contava da 3 a 7 rappresentanti nello SMFP; l'allora direttore dell'UFSP ha inoltre rappresentato l'Ufficio anche all'interno dello SMCC. Infine, la SG-DFI ha partecipato regolarmente alle riunioni dei tre organi.

Le CdG hanno rilevato che i compiti dei tre organi di crisi e il coordinamento reciproco erano stati menzionati puntualmente in tre documenti presentati al Consiglio federale durante la prima ondata della pandemia: il primo è la proposta del DFI del 20 marzo 2020 relativa all'istituzione dello SMCC, la quale presenta brevemente sia il ruolo e l'organizzazione previsti per questo organo (cfr. cap. 8) sia un organigramma dell'organizzazione di crisi della Confederazione comprendente la task force dell'UFSP e lo SMFP (cfr. allegato); gli altri due sono costituiti da note informative trasmesse dal DFI al Consiglio federale il 7 aprile e il 7 maggio 2020 sulle attività dello SMCC, le quali forniscono alcune informazioni sul coordinamento tra lo SMCC e gli altri due organi (cfr. sopra). Tuttavia, nessuno dei tre documenti

190 In una nota informativa inviata al Consiglio federale il 7 maggio 2020 il DFI riporta che lo SMCC coordina la task force dell'UFSP e lo SMFP, come pure che dirige e accompagna determinati dossier di questi stati maggiori, ai quali apporta un valore aggiunto.

191 In una nota informativa inviata al Consiglio federale il 7 aprile 2020, il DFI indica che, su mandato dello SMCC, lo SMFP si occupa di diversi ambiti (approvvigionamento alimentare, disponibilità di farmaci, prodotti medici e materiale di protezione) e che, sempre su mandato dello SMCC, ha istituito un gruppo di lavoro per il settore alimentare.

192 In qualità di segretario generale del DFI, partecipava già alle riunioni della task force dell'UFSP e dello SMFP sin dal 24 febbraio 2020.

presenta una panoramica completa dei compiti e delle competenze di questi organi o delle modalità del loro coordinamento.

Le CdG hanno raccolto i pareri di vari attori coinvolti riguardo al coordinamento e alla ripartizione dei compiti tra questi tre organi.

- Secondo il *capo del DFI*, la struttura scelta ha permesso di coinvolgere tutti gli attori durante il periodo di situazione straordinaria. Ha dichiarato che i tre organi avevano assunto compiti diversi: la task force dell'UFSP era responsabile delle questioni epidemiologiche e tecniche, lo SMFP garantiva un ampio coordinamento istituzionale sul piano operativo e lo SMCC si occupava delle questioni strategiche e politiche. A suo parere, la partecipazione dei responsabili alle sedute degli altri organi ha permesso di garantire un collegamento solido e un flusso continuo di informazioni. D'altra parte, ritiene che in situazioni simili non vi siano alternative all'assunzione di un ruolo importante di coordinamento da parte di alcune persone.
- L'*ex segretario generale del DFI e responsabile dello SMCC* ha affermato che il coordinamento tra la task force dell'UFSP e lo SMFP era stato assicurato già in una fase precoce della crisi. Ha sottolineato che lo scopo dello SMCC era apportare valore aggiunto alla gestione di crisi, ma non dirigere tutto, e che l'organo doveva essere coinvolto soltanto nelle questioni che richiedevano la condotta o il coordinamento. A suo parere, questo sistema ha funzionato bene grazie allo scambio tra le persone e al fatto che i membri si conoscessero.
- Nel suo rapporto finale (cfr. cap. 8), lo *SMCC* è giunto alla conclusione che la rete di crisi della Confederazione ha collaborato in modo coordinato, mirato e proficuo e che la rappresentanza reciproca nei vari stati maggiori di crisi ha garantito un buon coordinamento. Ciò nonostante, ha riconosciuto che lo SMCC non è sempre stato in grado di evitare singoli doppioni e una certa dinamica propria e che a causa della quantità di decisioni e della varietà di temi non è riuscito a svolgere un ruolo di coordinamento e integrazione tra tutti i dipartimenti, il che contraddice la volontà iniziale manifestata dallo SMCC nelle note trasmesse al Consiglio federale nei mesi di aprile e maggio del 2020. Sottolinea però che le discussioni avvenute all'interno dello SMCC hanno fornito al DFI input utili per preparare le proposte da sottoporre al Consiglio federale.
- L'*attuale segretario generale del DFI* ha rilevato che era importante distinguere tra i livelli strategico e operativo dell'organizzazione di crisi. Ha sottolineato che lo SMFP aveva agito prevalentemente sul piano operativo e aveva svolto un ruolo importante di coordinamento durante la prima fase della crisi. Ha inoltre riconosciuto che in una grande organizzazione come l'Amministrazione federale è inevitabile che alcune competenze siano condivise o che sorgano conflitti di competenze.
- L'*ex direttore dell'UFSP* ritiene che il flusso di informazioni tra i vari organi sia stato garantito. Ha sottolineato che il suo Ufficio aveva cercato di assicurare uno stretto coordinamento con lo SMFP, reso più facile dal fatto che l'UFSP aveva assunto la presidenza dello SMFP. A suo parere lo SMFP, garantendo lo scambio di informazioni, ha ridotto il carico di lavoro della task force dell'UFSP, dello SMCC e di altri organi di crisi. L'ex direttore ha inoltre

illustrato alle CdG le ragioni per cui l'UFSP aveva assunto determinati compiti inizialmente assegnati allo SMFP (cfr. cap. 7). Da parte sua, *l'attuale direttrice dell'UFSP* ha ritenuto che grazie ai diversi organi sia stato possibile garantire scambi intensi e agevolare in modo importante la collaborazione. Infine, il *responsabile della sezione Gestione di crisi e cooperazione internazionale dell'UFSP* ritiene che i flussi di informazioni non abbiano costituito un problema. Ha riconosciuto che lo SMCC era effettivamente un altro attore da coinvolgere nell'organizzazione di crisi, ma ha ritenuto che la partecipazione incrociata dei responsabili e il fatto di sapere cosa veniva deciso in quale organo siano stati di grande aiuto.

- I *responsabili dello SMFP* (capo di stato maggiore e co-responsabile del comitato direttivo dell'elemento di pianificazione) hanno riferito che durante le prime settimane della crisi non vi era stato alcun coordinamento, poiché solo la task force dell'UFSP era attiva, ma che i membri dello SMFP erano stati regolarmente informati. Nel momento in cui tutti e tre gli organi sono stati attivati, il coordinamento tra di loro è avvenuto in modo positivo e regolare, sebbene i responsabili dello SMFP abbiano segnalato che non vi è stato alcun coordinamento sistematico con gli altri stati maggiori di crisi, specialmente quelli dipartimentali. Per contro, secondo loro gli scambi tra lo SMFP e gli stati maggiori di crisi cantonali sono stati intensi e, ove necessario, il capo di stato maggiore dello SMFP ha coinvolto questi ultimi nella task force dell'UFSP.
- Nel suo rapporto sulla gestione di crisi della Confederazione durante la prima fase[193], la *CaF* esprime un'opinione più critica. Ritiene che «[l]a collaborazione fra gli Stati maggiori di crisi, come anche fra questi e l'Amministrazione federale, non è sempre avvenuta conformemente alle regole. Mancavano in particolare definizioni chiare dei settori d'attività: per il 52 per cento degli interrogati le competenze e i compiti dei diversi organi non erano chiari. Nemmeno la gerarchia fra gli organi di crisi era chiara. Il 62 per cento degli interrogati ha giudicato inoltre eccessivo il numero di organi». La CaF considera inoltre che «[l]'avvio della gestione di crisi non è stato ottimale: i compiti, le competenze e le responsabilità degli organi nonché i loro processi non erano coordinati fra loro. Lo SMFP non è stato istituito in modo adeguato alla situazione, mentre lo SMCC è stato creato troppo tardi». Come menzionato sopra (cfr. cap. 7.3.1), la CaF muove anche diverse critiche sul funzionamento dello SMFP e dello SMCC e sul coordinamento tra i due organi[194]. Su tale base ha

193 Cancelleria federale, Rapporto dell'11 dicembre 2020 di valutazione della gestione della crisi pandemica di COVID-19 (Prima fase / febbraio-agosto 2020).

194 La CaF ritiene in particolare che «[e]ntrambi gli Stati maggiori avevano dimensioni eccessive ed erano composti in modo eterogeneo, rendendo difficoltosa la collaborazione e la presa di decisioni rapide. Erano composti di persone di diversi livelli gerarchici, con competenze decisionali differenti e indirizzi operativi e strategici diversi. Dalle interviste è emerso quanto fosse difficile prendere decisioni strategiche in questi grandi organi sovradipartimentali, decisioni che pertanto sono state prese di volta in volta nei dipartimenti». Per contro, la CaF rileva che i partecipanti hanno comunque ritenuto utile il fatto che lo SMCC e lo SMFP abbiano funto da piattaforme informative e di scambio (cfr. anche il capitolo 7).

formulato due raccomandazioni, in fase di attuazione (cfr. cap. 7.3.1). La valutazione della CaF non riguarda in modo specifico l'organizzazione di crisi del DFI e dell'UFSP né il coordinamento tra la task force dell'UFSP e gli altri organi di crisi.

9.2 Valutazione da parte delle CdG

Sulla base dei fatti a loro noti, le CdG ritengono problematico sotto diversi aspetti il modo in cui la task force dell'UFSP, lo SMFP e lo SMCC sono stati strutturati all'interno dell'organizzazione di crisi della Confederazione durante la prima ondata della pandemia. Analogamente alla CaF, constatano che le competenze di questi organi non erano definite in modo chiaro. Lo SMFP e lo SMCC non hanno svolto pienamente il ruolo loro assegnato dalle basi legali e dalle prescrizioni pertinenti, mentre la task force dell'UFSP ha assunto compiti supplementari senza un fondamento legale specifico. Infine, lo SMFP e lo SMCC si sono limitati a svolgere un ruolo di responsabilità perlopiù sussidiario nell'ambito della gestione di crisi, avvenuta in gran parte all'interno delle strutture tradizionali dell'Amministrazione, in particolare del DFI e dell'UFSP (cfr. cap. 10).

Secondo le CdG, il problema principale sta nel fatto che questi tre organi sono stati attivati in modo scaglionato e poco coordinato. Criticano che ci siano volute quasi sei settimane dall'avvio della task force dell'UFSP (23 gennaio 2020) prima che lo SMFP entrasse in funzione (2 marzo 2020) e altre tre settimane circa prima che il Consiglio federale istituisse lo SMCC (20 marzo 2020). Questa situazione si spiega anche con l'assenza di basi legali e di prescrizioni concernenti tanto il coordinamento tra i vari organi di crisi quanto il coordinamento tra questi ultimi e le unità amministrative tradizionali.

Sul piano operativo, le CdG apprezzano il fatto che sia stato possibile assicurare buoni scambi di informazioni tra questi tre organi dopo la loro attivazione; dal loro punto di vista, la partecipazione dei responsabili alle riunioni dei vari organi è stata una soluzione adeguata, che ha permesso di garantire un coordinamento semplice e pragmatico nonché di far valere gli interessi reciproci di questi organi. Ritengono tuttavia che il Consiglio federale avrebbe dovuto reagire più rapidamente e fare una riflessione di fondo sui compiti e sulle competenze di questi organi, una volta compreso il carattere globale e trasversale della crisi, cosa che non è avvenuta (cfr. più avanti).

Per le CdG l'attivazione tardiva dello SMFP e dello SMCC è legata a due punti deboli fondamentali: in primo luogo, le autorità federali non hanno riconosciuto con sufficiente anticipo la portata globale e trasversale della crisi, con la conseguenza che per diverse settimane l'organizzazione di crisi è rimasta incentrata sugli aspetti sanitari e che, pertanto, il DFI ha esercitato una grande influenza sull'intera gestione di crisi della Confederazione durante questo periodo (cfr. cap. 10). In secondo luogo, le CdG constatano che il principio dipartimentale ha continuato a prevalere durante tutta la prima ondata, relativizzando il ruolo di organi trasversali come lo SMFP e lo SMCC (cfr. cap. 10).

Le CdG constatano che nelle prime settimane la task force dell'UFSP, in collaborazione con il DFI, si è assunta numerose responsabilità nella lotta contro la pandemia, imponendosi di fatto e rapidamente come il principale organo di gestione della crisi (cfr. cap. 6). Si tratta di una situazione comprensibile in una certa misura, poiché l'UFSP è l'unità specializzata della Confederazione, responsabile del monitoraggio e del trattamento delle malattie trasmissibili e dispone di competenze specifiche in quest'ambito. Inoltre, la gestione della pandemia ha richiesto grandi risorse in termini di personale, che la task force dell'UFSP ha potuto mobilitare rapidamente. Tuttavia, l'organizzazione di crisi della Confederazione non prevedeva che uno «stato maggiore di crisi specializzato» come la task force dell'UFSP assumesse un ruolo così preponderante, tanto più che non esisteva alcuna base legale che disciplinasse il funzionamento e le responsabilità di un organo di questo tipo (cfr. mozione 1, cap. 6.4.1).

Di conseguenza, quando è entrato in funzione a inizio marzo 2020, lo SMFP non è stato in grado di assumere i compiti di condotta conferitigli dalla legislazione, poiché tali compiti venivano già svolti dall'UFSP e dal DFI da diverse settimane. In quel momento, teoricamente la competenza centrale di gestione della crisi avrebbe dovuto essere trasferita dall'UFSP allo SMFP, ma, tenendo conto della fase già avanzata della pandemia, della grande pressione associata alla crisi e del ruolo assunto nel frattempo dalla task force, non sorprende che il direttore dell'UFSP abbia rinunciato a tale misura. Ma questo ha comportato che lo SMFP si riducesse ad assumere un semplice ruolo di coordinamento e di informazione. Le CdG ritengono che la decisione di non conferire allo SMCC un ruolo più importante nella gestione di crisi sia stata determinante e che questa non abbia rispettato pienamente le prescrizioni dell'OSMFP sui compiti dello SMCC (cfr. cap. 7.4). Il Consiglio federale non ha tuttavia affrontato tale questione. Il ridimensionamento del ruolo dello SMFP ha avuto un impatto negativo in particolare sul coinvolgimento dei Cantoni nella gestione di crisi della Confederazione, dal momento che questi hanno maggiore influenza nello SMFP che non nella task force dell'UFSP (cfr. cap. 10).

In un certo senso, lo stesso schema si è riprodotto con lo SMCC quando è stato istituito nel marzo 2020: alla fine, lo SMCC non ha potuto assumere il ruolo che gli spettava in qualità di stato maggiore di crisi ad hoc del Consiglio federale, conformemente alle istruzioni pertinenti, poiché già da diverse settimane il DFI e gli altri dipartimenti gestivano la pandemia nell'ambito delle strutture tradizionali dell'Amministrazione. In definitiva, lo SMCC ha svolto essenzialmente un ruolo sussidiario, assumendo compiti di cui le strutture esistenti non potevano o non volevano occuparsi. Ad esempio, ha assicurato il coordinamento tra i dipartimenti nella preparazione delle misure sanitarie per ridurre il carico di lavoro della CSG e ha predisposto le interfacce con la ricerca, l'economia e la società civile. A questi aspetti la task force dell'UFSP e lo SMFP non avevano riservato la dovuta considerazione[195].

195 Le CdG ritengono problematico il fatto che lo SMCC abbia dovuto farsi carico delle interfacce con la ricerca, l'economia e la società civile, poiché ciò significa che questi aspetti non godevano di sufficiente considerazione nell'organizzazione di crisi predisposta. Nell'ambito della futura revisione dell'organizzazione di crisi della Confederazione, le CdG si aspettano che il Consiglio federale disciplini chiaramente il coinvolgimento dei diversi attori (cfr. cap. 10).

Infine, le CdG sono del parere che lo SMFP e lo SMCC abbiano svolto un ruolo analogo nell'organizzazione di crisi, ossia fungere da piattaforme di scambio di informazioni e di coordinamento, senza una vera e propria competenza di condotta strategica. Sebbene questi due organi abbiano senz'altro permesso di risolvere diversi problemi concreti nella lotta contro la pandemia, di ridurre il carico di lavoro degli altri organi di crisi e, indirettamente, di supportare il Consiglio federale nella gestione della prima ondata, le CdG constatano tuttavia che tali organi non hanno assunto pienamente il ruolo che competeva loro.

Le CdG criticano il fatto che l'organizzazione di crisi non sia stata attuata come previsto e che la preparazione alle crisi sviluppata negli ultimi trent'anni[196] non abbia permesso alla Svizzera di disporre all'inizio del 2020 di un concetto di organizzazione di crisi coerente ed equilibrato. Dal loro punto di vista, una preparazione alle crisi di questo tipo non ha alcun senso se, dal momento in cui si verifica un evento, l'organizzazione prevista è liberamente adattata o non è attuata.

Secondo le CdG, il Consiglio federale avrebbe dovuto riconoscere prima il carattere globale e trasversale della crisi (cfr. cap. 10) e su tale base fare una riflessione di fondo in merito ai compiti e competenze degli organi di crisi della Confederazione nonché alla necessità di istituire uno stato maggiore di crisi ad hoc del Consiglio federale (cfr. anche cap. 6.4.2). Ritengono inoltre che spettasse ai dipartimenti e agli uffici competenti segnalare al Consiglio federale che gli organi di crisi previsti (in particolare lo SMFP) non erano in grado di assumere il ruolo che era stato loro conferito. Le CdG constatano che durante le prime settimane dell'epidemia il Consiglio federale non si è occupato dell'organizzazione di crisi per combattere il coronavirus, ma ha lasciato prendere le decisioni pertinenti ai dipartimenti e agli uffici competenti[197].

Di conseguenza, l'organizzazione di crisi si è andata formando parallelamente all'evolvere della situazione sanitaria, adattando le strutture organizzative alle circostanze, su alcuni punti anche in deroga alle prescrizioni in vigore.

Nel marzo 2020, quando lo SMFP e lo SMCC sono entrati in funzione, era ormai troppo tardi per modificare radicalmente le strutture di gestione di crisi che si erano gradualmente cristallizzate, considerato che di fatto il DFI e l'UFSP avevano assunto la condotta strategica della crisi da diverse settimane.

Le CdG si aspettano che il Consiglio federale si dimostri più attivo su questo tema in caso di crisi future e che assicuri una riflessione di fondo sull'organizzazione di crisi già in una fase precoce. Lo invitano altresì a integrare questo aspetto nella revisione in corso della LEp, del Piano pandemico[198] e delle Istruzioni concernenti la gestione

196 In particolare dopo l'incidente nucleare di Chernobyl, nel 1986.

197 Questo tema è stato affrontato un'unica volta nell'ambito della decisione del Consiglio federale di istituire lo SMCC, vale a dire più di due mesi dopo l'avvio della task force dell'UFSP.

198 Per le CdG si tratta di capire se sia il caso di disporre di un piano pandemico per un solo tipo di virus, considerato che un approccio più ampio sarebbe probabilmente opportuno e che questo potrebbe avere un impatto sulla necessaria organizzazione di crisi della Confederazione.

delle crisi. In particolare riguardo al caso specifico di una pandemia, lo invitano a stabilire se non sia opportuno associare automaticamente la dichiarazione della «situazione particolare» di cui alla LEp a una decisione relativa all'istituzione dello SMFP, all'istituzione di uno «stato maggiore di crisi specializzato» (cfr. mozione 1, cap. 6.4.1) e all'istituzione di un eventuale stato maggiore di crisi ad hoc del Consiglio federale.

Raccomandazione 10: riflessione di fondo sull'organizzazione di crisi all'inizio della crisi

In caso di crisi future, il Consiglio federale è invitato a garantire una riflessione di fondo sull'organizzazione di crisi in una fase precoce, vale a dire subito dopo avere identificato il carattere trasversale di una crisi. È invitato a integrare questo aspetto nella revisione in corso della LEp, del Piano pandemico e delle Istruzioni concernenti la gestione delle crisi in generale.

In particolare riguardo al caso specifico di una pandemia, le CdG invitano il Consiglio federale a stabilire se non sia opportuno associare automaticamente la dichiarazione della «situazione particolare» di cui alla LEp a una decisione relativa all'organizzazione di crisi e alle responsabilità dei diversi organi coinvolti, tenendo conto dei compiti di coordinamento del DFI già previsti dall'articolo 6 capoverso 3 LEp.

Per concludere, le CdG rilevano che due persone in particolare hanno svolto un ruolo decisivo nel coordinamento tra questi organi, concentrando più funzioni di condotta: in primo luogo l'allora direttore dell'UFSP, il quale aveva competenze di condotta e potere decisionale all'interno della task force dell'UFSP, presiedeva lo SMFP e rappresentava l'UFSP all'interno dello SMCC, in secondo luogo l'ex segretario generale del DFI, il quale era membro di tutti gli organi di crisi e ha poi assunto la guida dello SMCC. Le CdG ritengono che tale concentrazione di mandati costituiva un vantaggio per il coordinamento tra gli organi di crisi e la trasmissione delle informazioni. Sono inoltre consapevoli che questi collaboratori di lunga data dell'Amministrazione hanno contribuito all'organizzazione di crisi con la loro grande esperienza e la loro rete di contatti. Tuttavia rilevano anche che, dietro le quinte, entrambi hanno esercitato un'influenza decisiva sulla gestione di crisi della Confederazione nel suo insieme[199], il che secondo loro comportava alcuni rischi (cfr. cap. 10). Come menzionato sopra, le CdG ritengono che alcune decisioni fondamentali avrebbero dovuto essere prese dal Consiglio federale. Invitano quindi il Consiglio federale a fare una riflessione di fondo sul ruolo dei direttori degli uffici in tempi di crisi e sull'opportunità che questi ultimi concentrino una funzione di con-

199 Si può citare, ad esempio, la decisione dell'allora direttore dell'UFSP di non attivare l'elemento di pianificazione dello SMFP o ancora il ruolo svolto dall'ex segretario generale del DFI nella proposta di istituzione dello SMCC e successivamente, dopo essere stato nominato responsabile dello SMCC, nella definizione dei compiti assunti da questo organo.

dotta in più organi di crisi contemporaneamente (cfr. raccomandazione 7, cap. 6.4.7). Infine, si chiedono se sia opportuno che un unico dipartimento assuma la guida dei tre organi di crisi principali; nell'ambito della futura revisione dell'organizzazione di crisi della Confederazione, chiedono al Consiglio federale di verificare se le regole di condotta degli organi trasversali di gestione di crisi debbano essere chiarite (cfr. postulato 1, cap. 10).

10 Considerazioni generali delle CdG sull'organizzazione di crisi della Confederazione durante la prima ondata della pandemia

Come indicato nel capitolo 2, nel presente rapporto le CdG hanno focalizzato la loro attenzione sull'attività dei tre organi principali entrati in funzione per affrontare la prima fase della pandemia di coronavirus. In base alla loro analisi di cui ai capitoli 6, 7 e 8, giungono alla conclusione che le competenze di questi organi non sono state definite in modo chiaro, che lo SMFP e lo SMCC non hanno svolto pienamente il ruolo loro assegnato dalle basi legali e dalle prescrizioni pertinenti, limitandosi a svolgere un ruolo di condotta sussidiario nell'ambito della gestione di crisi, mentre la task force dell'UFSP ha assunto compiti supplementari senza fondamento legale specifico (cfr. cap. 9.2).

Per comprendere meglio le ragioni di questa situazione, è necessario collocare questi tre organi nel contesto più generale dell'organizzazione di crisi della Confederazione durante la prima ondata della pandemia. Qui di seguito le CdG presentano le constatazioni fatte al riguardo nell'ambito della loro indagine, nonché la loro valutazione. Come specificato nel capitolo 2, il presente rapporto non intende fornire un'analisi esaustiva dell'organizzazione di crisi della Confederazione, motivo per cui qui di seguito le CdG si limitano a comunicare le loro considerazioni di ordine generale.

Influenza preponderante del DFI sulla gestione di crisi

Secondo le informazioni a disposizione delle CdG, il DFI ha avuto un'influenza preponderante sulla gestione di crisi della Confederazione durante la prima ondata della pandemia. Per quasi sei settimane, la task force dell'UFSP ha costituito l'unico organo di gestione di crisi della Confederazione. Dopo la loro istituzione, anche lo SMFP e lo SMCC sono stati posti sotto la guida del dipartimento[200]. Gran parte delle proposte presentate al Consiglio federale riguardo alla strategia di gestione di crisi sono state decise dal DFI e dall'UFSP (cfr. al riguardo anche cap. 6.4.6).

Per le CdG questa situazione è comprensibile nella misura in cui gli aspetti sanitari erano chiaramente prioritari nel contesto della crisi e costituivano il punto su cui la

200 Lo SMFP era condotto dall'allora direttore dell'UFSP e lo SMCC dall'ex segretario generale del DFI. Inoltre, lo SMCC era subordinato al DFI; questa decisione è conforme alle Istruzioni del Consiglio federale, che prevedono che lo stato maggiore ad hoc del Consiglio federale sia aggregato al «dipartimento responsabile».

Confederazione ha dovuto concentrarsi nelle prime settimane della pandemia. La stessa LEp prevede all'articolo 6 capoverso 3 che il DFI coordini i provvedimenti della Confederazione durante la situazione particolare (cfr. cap. 4). Diversi attori interrogati dalle CdG hanno riferito di ritenere corretto che il DFI assumesse la responsabilità della gestione di crisi. Il capo del DEFR, ad esempio, ha quindi rammentato che si trattava anzitutto di un problema di salute pubblica e che all'inizio della crisi il Consiglio federale temeva che si arrivasse a sovraccaricare i sistemi sanitari, mettendoli nell'impossibilità di svolgere il loro ruolo.

Ciò nonostante, le CdG criticano il fatto che il Consiglio federale non abbia compreso prima il carattere globale e trasversale della crisi, come pure che l'organizzazione di crisi non abbia integrato maggiormente le altre dimensioni tematiche della pandemia, in particolare le sue conseguenze economiche (cfr. di seguito).

Le CdG si chiedono inoltre se sia davvero opportuno che, nel contesto di una crisi di questa portata, un unico dipartimento assuma la guida dei tre organi di crisi principali. Secondo loro, sebbene una tale organizzazione sia vantaggiosa sotto certi aspetti, non è priva di rischi (cfr. di seguito).

Carattere globale e trasversale della crisi

Secondo le CdG, uno dei principali punti deboli della gestione di crisi della Confederazione durante la prima ondata della pandemia è stata l'identificazione tardiva del carattere globale e trasversale[201] della crisi da parte delle autorità federali. Come menzionato sopra, durante le prime settimane l'attenzione si è focalizzata essenzialmente sulle conseguenze sanitarie della pandemia, ponendo il DFI al centro della gestione di crisi. Il Consiglio federale, ad esempio, si è occupato delle conseguenze economiche del coronavirus solo all'inizio di marzo 2020[202]. Gli scambi tra la task force dell'UFSP e la SECO si sono limitati a lungo a questioni relative al diritto del lavoro. Allo stesso modo, dai verbali della task force si evince che i primi contatti tra l'UFSP e il DDPS riguardo al coinvolgimento dell'esercito sono stati avviati il 24 febbraio 2020[203]. Il carattere globale della crisi e il suo potenziale impatto su tutti i dipartimenti sembra essere stato pienamente compreso soltanto a fine febbraio 2020, contestualmente al moltiplicarsi di contagi in Italia e alla dichiarazione della situazione particolare. Anche se poi il Consiglio federale ha reagito rapidamente dichiarando la situazione particolare nel giro di quattro giorni e vietando le grandi manifestazioni (cfr. cap. 6.4.2), le CdG ritengono che il Consiglio avrebbe dovuto acquisire prima una tale consapevolezza.

201 Secondo l'interpretazione delle CdG, una crisi è *globale* se interessa diversi ambiti della vita e/o se ha un carattere internazionale. Una crisi è *trasversale* se per essere affrontata richiede l'intervento coordinato di più unità amministrative di settori diversi.

202 La prima nota informativa del DEFR per il Consiglio federale relativa all'impatto della pandemia sull'economia risale al 5 marzo 2020 («Auswirkungen des neuartigen Coronavirus (SARS-CoV-2 / COVID-19) auf die Gesamtwirtschaft, den Tourismus und die Schweizer Unternehmen in China »).

203 Fatta eccezione per alcuni contatti preliminari riguardo al supporto dell'esercito per i controlli negli aeroporti.

Le CdG ritengono che, nell'ambito dell'individuazione precoce delle situazioni di crisi, il Consiglio federale dovrebbe disporre di indicatori che gli consentano di anticipare l'evoluzione potenziale di una crisi settoriale in una crisi globale. Si tratta a loro avviso di un elemento cruciale, nella misura in cui il successo della gestione di una crisi da parte dell'Amministrazione risiede in gran parte nella sua capacità di affrontare le evoluzioni potenziali in modo proattivo anziché reattivo. Le CdG invitano il Consiglio federale a completare gli strumenti esistenti per istituire un processo chiaro che gli consenta di determinare in anticipo se una crisi presenta un carattere potenzialmente globale e trasversale. In tal caso, occorre avviare immediatamente una riflessione di fondo sull'organizzazione di crisi (cfr. raccomandazione 8, cap. 9.2).

Poiché il carattere globale e trasversale della crisi è stato riconosciuto relativamente tardi, per diverse settimane le misure volte ad affrontare la crisi sono state avviate ed elaborate all'interno dei vari dipartimenti in modo individuale e non coordinato. Per le CdG questa è probabilmente una delle ragioni che spiega perché la gestione di crisi sia rimasta in gran parte all'interno delle strutture tradizionali dell'Amministrazione e gli organi trasversali istituiti in un secondo momento – SMFP e SMCC – non siano stati in grado di esercitare il ruolo di condotta conferitogli (cfr. più avanti).

Le CdG ritengono inoltre che l'organizzazione di crisi della Confederazione non sia riuscita a integrare veramente tutte le dimensioni tematiche della crisi, poiché i tre principali organi trasversali si sono concentrati sostanzialmente sugli aspetti sanitari. Come menzionato sopra, le CdG comprendono che si sia data priorità a questi aspetti, ma criticano il fatto che l'organizzazione di crisi non abbia riservato maggiore spazio ad altri aspetti, in particolare alle conseguenze economiche della pandemia.

Oltre al carattere globale e trasversale della crisi, le CdG constatano che all'inizio le autorità federali hanno anche sottovalutato la sua potenziale durata (cfr. cap. 6.4.2). Secondo le CdG, il fatto che una crisi sia di durata breve, lunga o indeterminata influisce in modo decisivo sull'organizzazione necessaria. Riguardo all'organizzazione di crisi della Confederazione, così come è stata concepita e attuata negli anni passati, tutto lascia intendere che la stessa si basava principalmente sull'ipotesi di una crisi di durata breve e determinata. In vista di crisi future, le CdG considerano particolarmente importante trarre i debiti insegnamenti a questo riguardo. In particolare, in caso di potenziali crisi, invitano il Consiglio federale a garantire che l'Amministrazione presti maggiore attenzione alle questioni riguardanti la durata della crisi (rinuncia a determinati compiti, pianificazione del personale, capacità delle strutture di crisi di resistere sul lungo periodo) nonché a esaminare questo aspetto nell'ambito della futura revisione dell'organizzazione di crisi della Confederazione (cfr. postulato 1 qui di seguito).

Raccomandazione 11: considerazione del carattere globale e trasversale nonché della durata di una crisi

Il Consiglio federale è invitato a completare gli strumenti esistenti per l'individuazione precoce delle crisi al fine di istituire un processo chiaro, comprensivo di indicatori, che gli permetta di determinare in anticipo l'eventuale carattere globale e trasversale di una crisi.

Nel caso di una crisi globale e trasversale, il Consiglio federale è invitato a garantire che tutte le dimensioni tematiche della crisi siano prese in considerazione in modo equilibrato nell'organizzazione di crisi.

Infine, in caso di potenziali crisi, il Consiglio federale è invitato a garantire che l'Amministrazione presti maggiore attenzione alle questioni riguardanti la durata della crisi (rinuncia a determinati compiti, pianificazione del personale, capacità delle strutture di crisi di resistere sul lungo periodo). Si chiede al Consiglio federale di esaminare questo aspetto nell'ambito della futura revisione dell'organizzazione di crisi della Confederazione e di presentare alle CdG le misure adottate in tal senso, in particolare per quanto riguarda le basi legali e le prescrizioni pertinenti nonché la formazione del personale.

Approccio trasversale vs principio dipartimentale nella gestione di crisi

Le basi legali e le prescrizioni prevedevano che la condotta strategica della gestione di crisi avvenga nell'ambito di organi trasversali della Confederazione (SMFP, stato maggiore di crisi ad hoc del Consiglio federale). Ciò nonostante, le CdG constatano che tale principio non è stato rispettato nei fatti, poiché in definitiva questi organi hanno assunto essenzialmente una funzione di scambio di informazioni e di coordinamento. Gran parte della gestione di crisi si è svolta all'interno delle strutture tradizionali dell'Amministrazione, come definite nella LOGA e nell'OLOGA. Pertanto, le proposte per contrastare il coronavirus sono state elaborate dagli uffici e dai dipartimenti e trasmesse al Governo attraverso la linea gerarchica tradizionale, che prevede una procedura di consultazione degli uffici e una di corapporto, nonostante i tempi talvolta molto stretti.

Il principio dipartimentale ha quindi continuato a prevalere durante la crisi. Alla fine, in un certo senso è stato lo stesso Consiglio federale a fungere da principale stato maggiore di crisi della Confederazione, supportato nel suo compito dalla struttura tradizionale dell'Amministrazione, in primo luogo il DFI e la task force dell'UFSP. Il coordinamento del processo decisionale del Governo è stato assunto dalla CSG (cfr. più avanti), parzialmente supportata dallo SMCC da fine marzo 2020. Lo SMFP, da parte sua, ha svolto un ruolo sussidiario di coordinamento, prevalentemente per conto del DFI.

Secondo le CdG, il ruolo centrale del principio dipartimentale nella gestione di crisi spiega perché in definitiva né lo SMFP né lo SMCC siano stati in grado di assumere

una funzione di condotta[204], mentre la task force dell'UFSP, istituita nel quadro delle strutture tradizionali dell'Amministrazione, ha avuto un ruolo decisivo[205].

Diversi attori interrogati hanno riferito alle CdG le ragioni per cui, a loro avviso, un approccio dipartimentale risultava più adatto alla gestione di crisi. Il capo del DFI ha dichiarato che una crisi non era il momento giusto per creare nuovi organi e che conveniva basarsi sulle strutture già collaudate. Ha sottolineato in particolare il vantaggio di lavorare in un ambiente in cui tutti si conoscono e sono abituati a lavorare insieme, soprattutto in una situazione in cui la durata della crisi non è nota, ma ha anche riconosciuto che il ritmo della pandemia e la necessità di lavorare con scadenze molto brevi hanno rappresentato una sfida per le istituzioni svizzere. Ad avviso dell'attuale segretario generale del DFI, il Consiglio federale non può essere sostituito da uno stato maggiore di crisi, ma deve prendere lui stesso le decisioni, basandosi a tal fine sulle proprie strutture, ossia i dipartimenti e gli uffici, e lasciando agli altri organi un ruolo complementare. Concorda inoltre sull'importanza di poter fare affidamento sui processi e sulle reti esistenti all'interno dell'Amministrazione. Infine, secondo il capo dello stato maggiore dello SMFP, la decisione di rinunciare alle consultazioni all'interno dello SMFP e di condurle all'interno delle strutture tradizionali dell'Amministrazione è stata dettata principalmente dal fattore tempo.

Le CdG comprendono in parte le argomentazioni a favore di una gestione di crisi interna alle strutture tradizionali dell'Amministrazione. Di fronte a una situazione così complessa, è normale che le persone incaricate di gestire la crisi facciano riferimento alle strutture esistenti, di cui conoscono le modalità operative ordinarie e che sono quindi più semplici da utilizzare. Il fatto di potersi basare su un'organizzazione in cui le persone si conoscono e su processi collaudati costituisce un chiaro vantaggio quando bisogna prendere decisioni rapide; l'esempio della buona collaborazione tra il DFI e l'UFSP lo dimostra. Inoltre, istituire un'organizzazione di crisi specifica richiede tempo, che però mancava quando è scoppiata la pandemia. In questo contesto, non sorprende che la gestione di crisi sia stata avviata all'interno delle strutture dipartimentali esistenti.

204 Le procedure per l'istituzione dello SMCC (cfr. cap. 8) illustrano bene il ruolo centrale del principio dipartimentale nella gestione di crisi. La prima proposta relativa all'organizzazione di crisi della Confederazione, presentata dal DFI al Consiglio federale il 17 marzo 2020, prevedeva in effetti l'istituzione di un'organizzazione di crisi collegata al DFI e dedicata agli aspetti sanitari della pandemia, alla quale erano associate solo alcune unità amministrative. Al termine della procedura di corapporto, il Consiglio federale ha infine deciso di istituire uno stato maggiore di crisi ad hoc in cui tutti i dipartimenti sarebbero stati rappresentati, incaricato di trattare, oltre agli aspetti sanitari, anche gli aspetti economici, finanziari e di politica estera della crisi. Nella pratica, però, questo stato maggiore è stato posto sotto la guida dell'ex segretario generale del DFI e ha assunto in via prioritaria il compito di coordinare le decisioni sanitarie del Consiglio federale, messe a punto e presentate dall'UFSP e dal DFI.

205 Nonostante le competenze decisionali dell'UFSP non fossero disciplinate in modo chiaro (cfr. cap. 6.4.7).

Le CdG sottolineano tuttavia che questo approccio non è stato del tutto conforme alle basi legali e alle prescrizioni, sebbene queste ultime fossero state testate in diverse esercitazioni di crisi negli anni passati.

Per le CdG, questa situazione evidenzia due problemi fondamentali relativi alla concezione dell'organizzazione di crisi della Confederazione.

- *Gerarchia delle norme*: le norme principali che disciplinano l'organizzazione di crisi della Confederazione sono le Istruzioni del Consiglio federale concernenti la gestione delle crisi. Di fatto, però, tali Istruzioni si situano a un livello gerarchico inferiore rispetto alle norme che disciplinano il funzionamento ordinario dell'Amministrazione (LOGA e OLOGA). Quanto allo SMFP, il suo funzionamento è disciplinato da un'ordinanza. Con questa gerarchia, lo SMCC e lo SMFP non potevano assumere un ruolo di condotta sovraordinata nei confronti dei dipartimenti[206].
- *Mancanza di chiarezza sulle competenze degli organi di crisi:* le Istruzioni concernenti la gestione delle crisi prevedono che lo stato maggiore ad hoc elabori opzioni d'intervento e basi decisionali all'indirizzo del Consiglio federale così come l'OSMFP afferma che tale stato maggiore ad hoc elabora le basi decisionali all'attenzione del Consiglio federale. La possibilità che questi organi presentino proposte concrete direttamente al Governo senza passare per i dipartimenti non viene tuttavia menzionata in modo esplicito. Allo stesso modo, le Istruzioni prevedono la possibilità per lo stato maggiore di crisi ad hoc del Consiglio federale di impartire istruzioni agli altri stati maggiori di crisi in funzione, ma non specificano se può impartire istruzioni anche ai dipartimenti o agli uffici.

Le CdG sono sorprese dal fatto che non si sia stati in grado di rilevare questi aspetti problematici nelle precedenti simulazioni di crisi o che tali simulazioni non abbiano impedito l'insorgere di tali problemi (cfr. di seguito). Secondo loro, si sarebbe dovuto prevedere che le strutture tradizionali dell'Amministrazione avrebbero svolto un ruolo decisivo in caso di crisi, prevalendo sugli organi trasversali. Ritengono importante che il Consiglio federale esamini tali questioni in modo approfondito nell'ambito della futura revisione dell'organizzazione di crisi della Confederazione, stabilendo la necessità di modificare le basi legali in base ai risultati (cfr. postulato 1 qui di seguito).

Le CdG sottolineano inoltre che la gestione di una crisi all'interno delle strutture esistenti dell'Amministrazione comporta anche alcuni inconvenienti. Queste strutture non sono concepite per consentire al Consiglio federale un processo decisionale che includa la consultazione degli attori coinvolti nei tempi estremamente brevi imposti da una crisi. Ciò può comportare che gli interessi in gioco vengano presi in

206 A tal fine il Consiglio federale avrebbe dovuto modificare le basi legali durante la crisi (ad es. definendo i compiti e le competenze dello SMCC mediante un'ordinanza di necessità o sospendendo provvisoriamente alcuni principi di cui alla LOGA o all'OLOGA).

considerazione solo parzialmente o che le decisioni vengano prese in ritardo[207]. Questa situazione ha anche sottoposto l'intera Amministrazione a un carico di lavoro molto elevato e, di conseguenza, a problemi di gestione del personale (come è avvenuto nell'UFSP, cfr. cap. 6.4.5). Il fatto di lavorare all'interno di strutture dipartimentali comporta inoltre il rischio che la gestione di crisi si organizzi in modo settoriale e che le misure adottate manchino di coerenza globale o ancora che il Consiglio federale assuma la responsabilità della gestione di crisi unicamente in modo passivo, sulla base delle singole proposte dipartimentali. Lo scopo di affidare la gestione di crisi a organi trasversali come lo SMFP o uno stato maggiore di crisi ad hoc è proprio garantire l'equilibrio nel prendere in considerazione tutti gli interessi, ossia di ogni unità e dipartimento coinvolto.

Infine, il fatto che la gestione di crisi sia avvenuta all'interno delle strutture tradizionali dell'Amministrazione e non in strutture appositamente incaricate di tale compito può rivelarsi problematico per la trasparenza del processo decisionale, tanto all'interno dell'Amministrazione quanto nei confronti del Parlamento e della popolazione. L'esempio dell'UFSP dimostra che è importante che i compiti di gestione di crisi siano il più possibile distinti dai compiti ordinari dell'Amministrazione (cfr. cap. 6.4.7).

Per le CdG la crisi del coronavirus ha messo in evidenza due approcci diversi alla gestione di crisi: uno prevede il trasferimento della gestione di crisi a organi trasversali con competenze decisionali e di istruzione, l'altro invece il mantenimento della gestione di crisi all'interno delle strutture tradizionali dell'Amministrazione, eventualmente rafforzate in modo puntuale. Le CdG giungono alla conclusione che questi due approcci sono complementari: una crisi di tale portata non può essere gestita esclusivamente all'interno delle strutture tradizionali dell'Amministrazione, ma un'organizzazione di crisi trasversale completamente separata dai dipartimenti non sarebbe né realistica né efficace. Secondo il loro parere, per riuscire a gestire una crisi è necessario combinare questi due approcci in maniera equilibrata, sfruttando i rispettivi vantaggi. Questa combinazione deve poter essere adattata in base al tipo di crisi, al suo carattere settoriale o globale e alla sua durata.

Le CdG ritengono necessario che, nell'ambito della futura revisione dell'organizzazione di crisi della Confederazione, il Consiglio federale rifletta in modo approfondito sul giusto equilibrio da raggiungere tra questi due approcci e tenga conto delle strutture esistenti nei dipartimenti nella sua futura organizzazione di crisi (cfr. postulato 1 qui di seguito). A tal fine, lo invitano a individuare gli aspetti della gestione di crisi che sono stati trattati all'interno delle strutture tradizionali dell'Amministrazione con buoni risultati, come pure quelli per cui sarebbe servito un maggiore coordinamento trasversale.

207 Dinanzi alle CdG la presidente della Confederazione per il 2020 e il cancelliere della Confederazione hanno sottolineato la sfida che il coordinamento degli affari di crisi nel Collegio governativo aveva rappresentato.

Ruolo della CSG

Nell'ambito della presente indagine, le CdG non hanno esaminato in dettaglio il ruolo e il funzionamento della CSG nella gestione di crisi della Confederazione. Poiché gran parte della gestione della pandemia è stata tuttavia assunta dalle strutture tradizionali dell'Amministrazione, le Commissioni ritengono che la CSG – cui spetta il compito di dirigere i lavori di coordinamento in seno all'Amministrazione federale (art. 53 LOGA) – ha svolto un ruolo non trascurabile nella gestione di crisi[208]. Questo approccio ha però mostrato i suoi limiti, poiché per sollevare la CSG dal coordinamento di alcuni aspetti sanitari, si è reso necessario istituire lo SMCC. In questo contesto le CdG si chiedono fino a che punto la CSG fosse effettivamente adatta a garantire il coordinamento strategico (in particolare se disponesse di sufficienti risorse e competenze specializzate).

Nel suo rapporto di valutazione, la CaF giunge alla conclusione che i compiti e le competenze della CSG non erano chiari durante la prima ondata della pandemia, tanto che, all'inizio, la CSG aveva operato come organizzazione di crisi prima di investirsi in seno agli organi.

Nell'ambito della futura revisione dell'organizzazione di crisi della Confederazione, le CdG invitano il Consiglio federale a esaminare in modo critico quale ruolo abbia assunto la CSG nell'organizzazione di crisi come pure a precisare quali compiti dovrebbe assumere nelle crisi future e come, in tal caso, dovrebbe essere supportata nel suo compito di coordinamento in tempi di crisi (cfr. postulato 1 qui di seguito).

Condotta degli organi di crisi

Come menzionato sopra, le CdG hanno rilevato che la condotta dei tre organi di crisi principali era stata assunta – direttamente o indirettamente – dal DFI, fatto che ritengono comprensibile nella misura in cui l'attenzione era allora focalizzata sugli aspetti sanitari. Si chiedono tuttavia se una tale concentrazione di responsabilità sia opportuna nel contesto di una crisi di questa portata. Ritengono infatti che, sebbene presenti dei vantaggi, in particolare in termini di coordinamento, essa comporti anche alcuni rischi: in primo luogo, il dipartimento interessato potrebbe assumere un ruolo troppo preponderante nell'organizzazione di crisi della Confederazione a scapito di una rappresentanza equilibrata degli interessi degli altri dipartimenti; in secondo luogo, basare gran parte del funzionamento dell'organizzazione su poche persone potrebbe indebolirla.

Le CdG si chiedono se sia corretto che la persona a capo dell'ufficio responsabile della gestione di crisi presieda anche lo SMFP o se non sia più opportuno che questo organo sia guidato da una persona proveniente da un altro dipartimento, ad esempio il direttore dell'UFPP. Si chiedono inoltre se lo stato maggiore di crisi ad hoc del Consiglio federale non debba essere posto sotto la guida della CaF o di un «gestore

208 La CSG ha ufficialmente ripreso le redini del coordinamento interdipartimentale dell'organizzazione di crisi con il ritorno alla «situazione particolare» nel giugno 2020 (cfr. cap. 6.3).

di crisi» nominato dal Consiglio federale o addirittura dal presidente della Confederazione[209].

Per le CdG, il fatto che l'organizzazione di crisi preveda organi trasversali come lo SMFP o lo stato maggiore di crisi ad hoc del Consiglio federale ha il preciso scopo di garantire un approccio equilibrato alla gestione di crisi, che tenga conto il più possibile di tutti gli interessi in gioco, vale a dire quelli di tutti i dipartimenti ma anche dei Cantoni e di altri attori esterni. Questi organi costituiscono una sorta di «contrappeso» al ruolo centrale legittimamente assunto dal dipartimento principale incaricato di gestire la crisi. Una funzione simile, tuttavia, viene relativizzata se la guida di tutti questi organi è assicurata da un solo e unico dipartimento.

Alle CdG che le hanno chiesto se non sarebbe stato opportuno porre lo SMCC sotto la sua responsabilità, la presidente della Confederazione per il 2020 ha risposto che nel contesto della prima ondata, caratterizzata da una grande pressione e da numerose incertezze, nonché a fronte della necessità di agire rapidamente, la questione non si era posta né vi era stato alcun motivo di trasferire un tale compito di coordinamento alla presidenza.

Alla domanda sull'opportunità di affidare la responsabilità della gestione di crisi a un coordinatore centrale dell'Amministrazione, sia il capo del DFI sia l'ex segretario generale e l'attuale segretario generale del DFI hanno risposto che questa soluzione non sarebbe stata adeguata. Secondo l'ex segretario generale, la responsabilità della gestione di crisi era un compito politico che spettava al Consiglio federale e al Parlamento; la nomina di un tale coordinatore non sarebbe stata legittima. Per il capo del DFI, una struttura simile avrebbe aumentato il rischio che gli altri attori si impegnassero di meno e declinassero la loro responsabilità al gestore di crisi.

Le CdG si aspettano che, nell'ambito della futura revisione dell'organizzazione di crisi della Confederazione, il Consiglio federale verifichi in modo approfondito se le regole di condotta degli organi trasversali debbano essere chiarite o adeguate (cfr. postulato 1 qui di seguito).

Delegazione del Consiglio federale

Le CdG si sono interrogate anche sull'opportunità che il Consiglio federale istituisse una delegazione[210] incaricata della gestione di crisi, aspetto che tra l'altro è stato

209 Le Istruzioni del Consiglio federale concernenti la gestione delle crisi non disciplinano chiaramente la questione della condotta dello stato maggiore di crisi ad hoc del Consiglio federale; prevedono che il capo del dipartimento responsabile o il presidente della Confederazione possa istituire uno stato maggiore di crisi ad hoc del Consiglio federale (n. 4.1.1) e che il dipartimento responsabile attivi le funzioni e i posti necessari per la gestione della crisi (n. 4.1.2).

210 Secondo l'art. 23 LOGA, il Consiglio federale può, per determinati affari, costituire delegazioni al suo interno. Esse di regola sono composte di tre membri. Le delegazioni preparano le deliberazioni e le decisioni del Consiglio federale oppure conducono trattative in nome del Collegio governativo con altre autorità svizzere o estere oppure con privati.

oggetto di una mozione depositata nel giugno 2021[211]. Il capo del DFI ha riferito alle CdG che l'opzione di istituire una tale delegazione (composta da DFI, DDPS e DEFR) era stata presa in considerazione a fine febbraio 2020, ma che alla fine il Consiglio federale aveva preferito creare uno stato maggiore di crisi ad hoc. Era apparso infatti subito chiaro che la pandemia interessava l'insieme dei dipartimenti e che era preferibile coinvolgerli tutti nell'organizzazione di crisi.

Nonostante ciò, le CdG ritengono che l'opzione di istituire una delegazione del Consiglio federale in caso di crisi meriterebbe di essere esaminata. Dal loro punto di vista, un tale organo consentirebbe di evitare che un unico dipartimento (in questo caso il DFI) assuma la responsabilità della gestione di crisi, favorendo così lo scambio di opinioni e assicurando una rappresentanza più equilibrata dei vari interessi in gioco. Allo stesso modo, il Consiglio federale nel suo insieme non dovrebbe assumere il ruolo di stato maggiore di crisi della Confederazione e la preparazione delle decisioni strategiche per la gestione di crisi sarebbe delegata a un apposito organo. Tale delegazione beneficerebbe inoltre di una maggiore legittimità in termini di condotta rispetto a uno stato maggiore ad hoc come lo SMCC, poiché sancita nella LOGA.

Per le CdG resta aperta la questione di quali dipartimenti dovrebbero eventualmente essere rappresentati in questa delegazione e secondo quali criteri si dovrebbe determinare tale rappresentanza. Inoltre, la composizione di questa delegazione potrebbe cambiare con l'evolvere della crisi, a seconda dei temi prioritari. Infine, in caso di crisi, i compiti specifici della delegazione dovrebbero essere definiti in modo esplicito. Le CdG ritengono altresì che, per essere efficace, una tale delegazione dovrebbe beneficiare di una struttura di supporto adeguata, nello specifico un proprio stato maggiore amministrativo e proprie competenze specialistiche.

Le CdG ribadiscono che, a prescindere dall'esistenza di una tale delegazione, le decisioni finali spettano sempre al Consiglio federale e che i dipartimenti possono sempre far valere i propri interessi nell'ambito della consultazione degli uffici e della procedura di corapporto.

Esercitazioni di crisi

Come menzionato sopra, le CdG hanno constatato che, nella pratica, la gestione di crisi della Confederazione ha derogato per diversi aspetti a quanto previsto sul piano concettuale nonché a quanto esercitato a più riprese in passato. Per quanto riguarda il ruolo dello SMFP, ad esempio, lo scostamento tra la teoria e la pratica è stato

211 Mo. Stark 21.3722 Rendere la struttura di condotta del Consiglio federale resiliente alle crisi, depositata il 15 giugno 2021. La mozione chiede in particolare: «Al più tardi quando incombe il pericolo di una pandemia va costituito un comitato del Consiglio federale che deliberi preventivamente in merito a eventuali decisioni del Collegio governativo di dichiarare una situazione particolare o straordinaria secondo la legge sulle epidemie, nonché in merito a tutte le ulteriori decisioni che ne derivano. Il comitato presenta una proposta al Consiglio federale».

decisamente ampio (cfr. cap. 7). Si pone quindi la questione degli insegnamenti tratti dalle precedenti esercitazioni di crisi.

Nell'ambito del presente rapporto, le CdG non hanno esaminato in dettaglio l'adeguatezza dello strumento delle esercitazioni di crisi o l'attuazione da parte dei dipartimenti e degli uffici delle raccomandazioni tratte da tali esercitazioni, poiché si tratta di aspetti che esulano dal campo della loro indagine. Rinunciano quindi a esprimersi in merito.

Nella pratica, le CdG constatano tuttavia che tali esercitazioni non hanno svolto pienamente la loro funzione, poiché non hanno permesso alle autorità federali di essere preparate in modo ottimale alla crisi di COVID-19. Di fatto, sono state colte alla sprovvista dall'evoluzione della situazione all'inizio della pandemia e, per diversi aspetti, l'organizzazione di crisi della Confederazione non è stata attuata conformemente alle prescrizioni o alle basi legali.

Dinanzi alle CdG, il capo del DFI ha dichiarato che un'esercitazione non può mai essere paragonata a una vera e propria pandemia (cfr. cap. 6.4.1). Le CdG comprendono questa argomentazione in una certa misura; una crisi della portata della pandemia di COVID-19 va inevitabilmente al di là di una semplice esercitazione e fa emergere problemi inaspettati. Allo stesso modo, sarebbe stato difficile simulare una crisi di due anni e tutte le sue implicazioni in un'esercitazione. Nonostante ciò, bisogna constatare che alcuni elementi fondamentali non erano stati identificati da tutti gli attori, in particolare la gestione dell'avvio dello stato di crisi come pure la prevalenza del principio dipartimentale sugli organi di crisi trasversali e l'impossibilità di questi ultimi di svolgere pienamente la loro funzione.

Secondo gli intervistati le esperienze maturate nelle crisi passate e le precedenti esercitazioni di crisi si sono rivelate utili. In occasione delle esercitazioni tuttavia la questione del momento in cui una crisi inizia non è stata tematizzata a sufficienza. Inoltre i quadri e gli organi che hanno partecipato a questo tipo di esercitazione erano pochi e hanno quindi avuto bisogno di più tempo per trovare il proprio ruolo durante la situazione straordinaria[212]. Il Consiglio federale ha incaricato la CaF e l'UFPER di approntare, insieme ai dipartimenti, una formazione – anche continua – omogenea e regolare dei membri dei propri Stati maggiori di crisi nonché dei propri dirigenti e delle persone chiave nella gestione delle crisi (raccomandazione 3).

Per le CdG è necessario che il Consiglio federale esamini in modo critico le esercitazioni di crisi della Confederazione e che si assicuri che le raccomandazioni derivanti da tali esercitazioni siano attuate in modo appropriato all'interno dell'Amministrazione. Le CdG ritengono particolarmente importante che le future esercitazioni tengano conto delle strutture esistenti della Confederazione e del ruolo centrale del principio dipartimentale nell'Amministrazione federale, anche in tempi di crisi. Inoltre, occorre esaminare in che misura sia possibile esercitare la capacità dell'Amministrazione di affrontare problemi imprevisti durante le crisi nell'ambito di tali simulazioni. Infine, dal punto di vista delle CdG, tali esercitazioni dovrebbero

212 Cancelleria federale, Rapporto dell'11 dicembre 2020 di valutazione della gestione della crisi pandemica di COVID-19 (Prima fase / febbraio-agosto 2020), pag. 16.

promuovere un approccio più orientato al principio del «thinking outside of the box» per quanto riguarda i vari aspetti di una crisi e le sue conseguenze[213].

Dato che il postulato 21.3449 della CPS-S[214], accolto dal Consiglio degli Stati nel settembre 2021, tratta il tema della preparazione alle crisi (cfr. cap. 4), le CdG partono dal presupposto che il Consiglio federale esaminerà i suddetti punti in tale ambito; rinunciano quindi a formulare una raccomandazione corrispondente e sostengono il postulato.

Coinvolgimento dei Cantoni nell'organizzazione di crisi

L'aspetto generale del coordinamento tra la Confederazione e i Cantoni nella gestione della crisi è oggetto di un esame separato da parte della CdG-S. Ciò nonostante, di seguito le CdG presentano brevemente le loro considerazioni sulle modalità di coinvolgimento dei Cantoni nei tre organi di crisi principali che sono stati esaminati.

Nel complesso, le CdG ritengono che le interfacce con i Cantoni all'interno dei tre organi di crisi principali della Confederazione siano state disciplinate in modo insoddisfacente e incoerente. Sebbene i Cantoni siano stati coinvolti in questi organi, la loro partecipazione è stata essenzialmente di tipo passivo e la loro capacità di influenza limitata. Nella task force dell'UFSP la collaborazione si è svolta principalmente nei gruppi di lavoro, a seconda dei temi specifici, ma nessun rappresentante cantonale ha partecipato alle riunioni plenarie della task force. Nello SMCC i Cantoni erano rappresentati dal segretario generale della CdC, il quale ha tracciato un bilancio piuttosto negativo di questo organo in termini di coinvolgimento dei Cantoni (cfr. cap. 8.2.2). Infine, diversi organi cantonali erano rappresentati nello SMFP, che però ha avuto essenzialmente un ruolo di coordinamento operativo, senza assumere compiti di condotta (cfr. cap. 7).

Nel suo rapporto intermedio di valutazione della gestione di crisi pubblicato nel dicembre 2020[215], la CdC ha sollevato diverse critiche sul coinvolgimento dei Cantoni nell'organizzazione di crisi della Confederazione. Ha osservato in particolare che lo SMCC e lo SMFP non sono stati considerati utili dalla maggioranza dei Cantoni, poiché i loro rispettivi ruoli non erano chiari e i due organi erano considerati inadeguati per discutere di contenuti o prendere decisioni. La CdC ritiene che lo SMCC e lo SMFP abbiano facilitato il coordinamento tra i Cantoni e la Confedera-

213 «Thinking outside of the box», espressione in inglese americano che significa pensare in modo diverso, non convenzionale o fuori dagli schemi. Questo approccio descrive un modo di pensare e di generare idee in cui i partecipanti sono chiamati a dimostrare la massima apertura mentale possibile, ignorando dogmi e principi suscettibili di inquadrare questo tipo di esercizio in modo tradizionale e dunque di inibirlo.

214 Po. CPS-S 21.3449 Gestione strategica delle crisi, depositato il 25 marzo 2021. Il numero 3 del postulato solleva la questione di sapere «[q]uali esercitazioni e/o moduli di formazione […] sono necessari per assicurare la capacità di condotta degli stati maggiori in situazione di crisi».

215 «COVID-19: gestion de la crise durant la première vague, le point de vue des cantons», rapporto intermedio della CdC del 18 dicembre 2020 (in francese e tedesco).

zione solo in misura marginale, contribuendo piuttosto a moltiplicare i canali di informazione e quindi a perdere di vista la situazione nel suo insieme.

Queste constatazioni sono confermate nel rapporto finale della CdC pubblicato nel maggio 2022[216]. La CdC conclude che a causa delle loro dimensioni e della loro composizione eterogenea, i due stati maggiori nazionali (SMCC e SMFP) non sono stati in grado di svolgere il loro ruolo per la preparazione delle decisioni: hanno principalmente funto da piattaforma per lo scambio di informazioni. Constata inoltre che le basi decisionali politiche non sono state preparate dalla struttura organizzativa originariamente prevista. Questo compito è stato svolto dagli organismi di crisi tecnici e settoriali, istituiti ad hoc e nei quali i Cantoni non sono stati sistematicamente coinvolti. La CdC osserva inoltre che gli scambi politici tra la Confederazione e i Cantoni non erano regolamentati in modo chiaro (soprattutto all'inizio della crisi) e che sono rimasti in gran parte settoriali. In conclusione, la CdC chiede la creazione di uno stato maggiore della Confederazione permanente e interdipartimentale, istituito in collaborazione con i rappresentanti dei Cantoni, incaricato di garantire a livello operativo la preparazione delle basi per le decisioni politiche a livello federale[217]. Invita la Confederazione a riflettere sul ruolo e sul possibile sviluppo dello SMFP e ad adattare, se del caso, le basi legali.

Nel suo rapporto di valutazione della prima fase della crisi[218], la CaF ha riconosciuto che la collaborazione tra la Confederazione e i Cantoni è stata resa più difficile anche dal fatto che all'inizio della crisi non sono stati istituiti chiari canali di informazione, comunicazione e consultazione. Su questa base ha formulato quattro massime volte a guidare la collaborazione con i Cantoni in tempi di crisi. Alla fine del 2020 il Consiglio federale ha quindi incaricato la CaF e il DFGP di precisare, d'intesa con i Cantoni, i compiti, le competenze e le responsabilità della Confederazione e dei Cantoni in tempi di crisi, come pure i processi e i servizi di contatto.

Per le CdG, il coinvolgimento dei Cantoni nelle riflessioni strategiche della gestione di crisi è stato fortemente relativizzato dal fatto che, alla fine, i due organi trasversali cui erano collegate le autorità cantonali non hanno svolto alcun ruolo in materia di condotta e la gran parte della gestione di crisi è avvenuta all'interno delle strutture tradizionali dell'Amministrazione.

216 «Collaboration Confédération-cantons durant l'épidémie de COVID-19 : conclusions et recommandations», rapporto finale della CdC del 29 aprile 2022 (cfr. in particolare cap. 4) (in francese e tedesco). Siccome la valutazione è stata pubblicata poco prima dell'adozione del presente rapporto, le CdG non hanno analizzato nel dettaglio il documento. Hanno però potuto constatare che, per quanto concerne l'organizzazione di crisi della Confederazione, quanto emerge da tale valutazione coincide in buona parte con i risultati e le conclusioni a cui esse stesse sono giunte. Nel quadro dei loro futuri lavori concernenti questo dossier le CdG verificheranno il seguito dato dalle autorità federali alle raccomandazioni espresse nel rapporto citato.

217 «Collaboration Confédération-cantons durant l'épidémie de COVID-19 : conclusions et recommandations», rapporto finale della CdC del 29 aprile 2022, pag. 16 segg. (in francese e tedesco).

218 Cancelleria federale, Rapporto dell'11 dicembre 2020 di valutazione della gestione della crisi pandemica di COVID-19 (Prima fase / febbraio-agosto 2020).

Secondo le Commissioni, il Consiglio federale avrebbe dovuto stabilire i principi fondamentali di coinvolgimento dei Cantoni nei principali organi di gestione di crisi della Confederazione all'inizio della crisi. Anche questo esempio ribadisce l'importanza di una riflessione di fondo sull'argomento già in una fase precoce (cfr. raccomandazione 10).

Le CdG accolgono con favore le misure avviate dal Consiglio federale sulla base del rapporto della CaF per chiarire come dovrà avvenire in futuro la collaborazione con i Cantoni in tempi di crisi. Continueranno a tenersi informate sullo stato di avanzamento dei lavori al riguardo e successivamente forniranno una loro valutazione sul tema specifico della cooperazione tra la Confederazione e i Cantoni durante la pandemia. Inoltre, si aspettano che, nell'ambito della futura revisione dell'organizzazione di crisi della Confederazione, il Consiglio federale presti particolare attenzione al coinvolgimento dei Cantoni negli organi di crisi della Confederazione (cfr. postulato 1 di seguito).

Coinvolgimento della ricerca, dell'economia e della società civile nell'organizzazione di crisi

Gli accertamenti delle CdG hanno evidenziato che, dopo la sua istituzione a fine marzo 2020, uno dei compiti principali dello SMCC è stato integrare interfacce con la ricerca, l'economia e la società civile nell'organizzazione di crisi della Confederazione. Il rapporto finale dello SMCC traccia un bilancio positivo al riguardo, ponendo l'accento in particolare sull'istituzione della task force scientifica (cfr. cap. 8).

Le CdG ritengono problematico il fatto che si sia dovuto attendere fino all'istituzione dello SMCC affinché l'organizzazione di crisi della Confederazione beneficiasse di tali interfacce: significa che fino a quel momento questi aspetti non erano sufficientemente considerati nell'organizzazione di crisi e che le strutture tradizionali dell'Amministrazione non erano in grado di integrare tali interessi nel processo decisionale del Consiglio federale.

Nel presente rapporto le CdG non approfondiscono nel dettaglio le ragioni per cui tali interfacce non hanno potuto essere create prima. La misura in cui l'UFSP ha tenuto conto delle conoscenze scientifiche da parte dell'UFSP è attualmente oggetto di un esame separato da parte della CdG-N. Le CdG si aspettano tuttavia che, nell'ambito della futura revisione dell'organizzazione di crisi della Confederazione, il Consiglio federale si assicuri che le interfacce con la scienza e l'economia come pure il coinvolgimento della società civile siano previsti in modo chiaro (cfr. postulato 1 di seguito).

Necessità di un esame approfondito dei principi e delle strutture dell'organizzazione di crisi

Le CdG ribadiscono che le considerazioni del presente rapporto riguardano unicamente l'organizzazione di crisi della Confederazione durante la prima ondata della pandemia (da gennaio a giugno 2020). Approvano espressamente i miglioramenti apportati all'organizzazione di crisi nei mesi successivi per colmare tempestivamen-

te le lacune rilevate, di cui le misure adottate dall'UFSP dall'estate del 2020 nel settore del personale (cfr. cap. 6.4.9) sono un buon esempio.

Le CdG considerano tuttavia che molte questioni fondamentali relative all'organizzazione di crisi sollevate durante la prima ondata della pandemia siano ancora d'attualità e debbano essere esaminate in dettaglio dal Consiglio federale, ad esempio l'equilibrio da raggiungere tra il principio dipartimentale e gli organi trasversali all'interno dell'organizzazione di crisi (cfr. sopra). Le CdG constatano che, dopo il ritorno alla «situazione particolare» nel giugno 2020, lo SMFP ha continuato a svolgere soltanto un ruolo sussidiario di coordinamento nell'organizzazione di crisi della Confederazione, senza assumere il ruolo di condotta previsto dalla legislazione (cfr. cap. 7.2.2).

Le CdG accolgono con favore la volontà espressa dal Consiglio federale di esaminare in modo critico l'organizzazione di crisi della Confederazione sulla base della valutazione effettuata dalla CaF nonché di procedere a importanti modifiche nell'ottica del suo funzionamento futuro. In particolare approvano le due raccomandazioni formulate dalla CaF sull'organizzazione di crisi (cfr. capitolo 7.4), che condividono pienamente. Poiché ritengono importante che questi sforzi siano sostenuti dal Parlamento e che il Consiglio federale riferisca i risultati delle sue riflessioni in un rapporto, le CdG hanno deciso di depositare un postulato in tal senso.

In questo contesto le CdG invitano il Consiglio federale a esaminare vari aspetti che hanno evidenziato nel presente rapporto, in particolare quelli riportati qui di seguito.

- La gerarchia delle norme relative all'organizzazione di crisi della Confederazione è adeguata o deve essere modificata?
- Il rapporto tra le norme generali sull'organizzazione di crisi della Confederazione e le norme sull'organizzazione di crisi in ambiti tematici specifici è adeguato o deve essere modificato?
- Qual è il giusto equilibrio per l'organizzazione di crisi della Confederazione tra un approccio trasversale (trasferimento della gestione di crisi a organi trasversali con competenze decisionali e di istruzione) e un approccio dipartimentale (basato sulle strutture tradizionali dell'Amministrazione, eventualmente rafforzate in modo puntuale)?
- Come si può tenere adeguatamente conto degli aspetti relativi alla durata della crisi nell'attuazione dell'organizzazione di crisi?
- È necessario precisare le regole di condotta degli organi di gestione di crisi trasversali? In particolare, è opportuno che un solo dipartimento sia incaricato della guida di tutti gli organi di crisi principali della Confederazione?
- Quale deve essere il ruolo della CSG nell'organizzazione di crisi della Confederazione?
- Quali sono le modalità di coinvolgimento dei Cantoni nell'organizzazione di crisi della Confederazione?
- Come bisogna disciplinare le interfacce con la ricerca, l'economia e la società civile nell'organizzazione di crisi della Confederazione?

Postulato 1: bilancio globale e revisione dell'organizzazione di crisi della Confederazione alla luce degli insegnamenti tratti dalla crisi di coronavirus

Il Consiglio federale è invitato a tracciare quanto prima, ma al più tardi nel corso del 2023, un bilancio critico globale della propria organizzazione di crisi, con il coinvolgimento di tutti gli attori interessati. Su tale base, lo invitano a elaborare un piano per la futura organizzazione di crisi della Confederazione.

Una volta allestito questo piano, il Consiglio federale è inoltre invitato a stabilire quali modifiche devono essere apportate a tutte le basi legali, direttive, istruzioni, strategie e piani in materia di gestione di crisi, incluse la legge sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (LOGA) e la relativa ordinanza esecutiva (OLOGA) nonché le Istruzioni del Consiglio federale concernenti la gestione delle crisi.

L'Esecutivo è inoltre invitato a esaminare se, in relazione all'organizzazione di crisi, si debbano apportare modifiche alle basi legali e alle prescrizioni relative ad ambiti tematici specifici interessati da potenziali crisi (ad es. lotta contro le epidemie, approvvigionamento elettrico, sicurezza nucleare o gestione di catastrofi naturali).

Il Consiglio federale dovrà comunicare in un rapporto i risultati dei suoi lavori.

11 Conclusioni e seguito dei lavori

Sulla base della loro analisi dei tre organi di crisi principali (task force UFSP, SMFP e SMCC), le CdG tracciano a posteriori un bilancio in chiaroscuro dell'organizzazione di crisi della Confederazione durante i primi mesi della pandemia di coronavirus. Nel confronto internazionale, non vi sono dubbi che tale organizzazione abbia permesso alla Svizzera di superare la prima ondata di pandemia in modo soddisfacente. Le CdG riconoscono ed esprimono il loro apprezzamento per il grande impegno dimostrato dai membri e dal personale di questi organi nel loro lavoro. Le CdG sono altresì consapevoli che le autorità hanno dovuto agire rapidamente in un contesto di grande incertezza e che agli inizi era particolarmente difficile stimare l'entità e la durata della pandemia.

Tuttavia, le CdG hanno anche rilevato che le autorità federali sono state colte alla sprovvista sotto molti aspetti di fronte alla pandemia, che alcune decisioni organizzative sono state prese troppo tardi o in modo poco coordinato e che, su alcuni punti, l'organizzazione di crisi si è ampiamente discostata dalle strutture previste nelle basi legali e nelle prescrizioni pertinenti, le quali peraltro non erano chiare. Si rammaricano del fatto che le esercitazioni effettuate nel corso degli anni precedenti non abbiano permesso alle autorità federali di prepararsi in modo ottimale alla crisi di COVID-19. Le CdG ritengono inoltre che, durante la prima ondata della pandemia, il Consiglio federale non abbia svolto un ruolo sufficientemente attivo nella concezione dell'organizzazione di crisi, la quale è stata in gran parte determinata dai dipartimenti e in particolare dal DFI.

Per le CdG è indispensabile che il Consiglio federale proceda a un esame approfondito per determinare gli insegnamenti da trarre da questa pandemia in vista di crisi future e che, su tale base, sottoponga a revisione le basi legali e le prescrizioni pertinenti. Le Commissioni valutano positivamente le misure avviate in tal senso, in particolare a seguito della valutazione della CaF, e i miglioramenti già apportati all'organizzazione di crisi negli ultimi mesi. Invitano il Consiglio federale a integrare le raccomandazioni e le considerazioni del presente rapporto nei suoi lavori in corso.

Task force UFSP e DFI (cap. 6)

La task force UFSP, primo organo di crisi a essere stato attivato a fine gennaio 2020, ha assunto rapidamente un ruolo chiave nella gestione di crisi e nella preparazione delle decisioni del Consiglio federale, diventando lo «stato maggiore di crisi specializzato». Questa constatazione illustra il ruolo centrale svolto dalle strutture tradizionali dell'Amministrazione (dipartimenti e uffici, in particolare l'UFSP) nell'organizzazione di crisi della Confederazione (a differenza degli organi sovradipartimentali come lo SMCC e lo SMFP).

Le CdG rilevano che le basi legali e le prescrizioni pertinenti contengono poche disposizioni specifiche sull'organizzazione di crisi del DFI e dell'UFSP in caso di pandemia. Non esiste nemmeno una base legale che disciplini l'attività degli «stati maggiori di crisi specializzati» come la task force UFSP, nonostante la loro importanza strategica. Le CdG ritengono necessario che il Consiglio federale colmi tali lacune (raccomandazione 1 e mozione 1). Infine, le CdG apprezzano che l'UFSP, al momento dell'avvio dello stato di crisi, abbia potuto basarsi su un manuale di ge-

stione di crisi aggiornato. Quest'ultimo, tuttavia, ha mostrato rapidamente i suoi limiti. Le Commissioni invitano il Consiglio federale a rivedere questo documento e a valutare quali altre unità dovrebbero disporre di un simile manuale (raccomandazione 3).

Pur apprezzando che l'UFSP, da gennaio 2020, abbia monitorato regolarmente l'evoluzione della situazione, le CdG criticano il fatto che ci siano voluti più di 15 giorni perché la comparsa della COVID-19 fosse affrontata dai responsabili dell'Ufficio. In quel momento era ovviamente molto difficile per l'UFSP valutare la gravità della situazione legata al nuovo coronavirus anche perché le informazioni internazionali sull'argomento erano rare e incerte. Le Commissioni ritengono tuttavia che l'Ufficio dovrebbe essere in grado di reagire più rapidamente in casi del genere. Invitano il Consiglio federale a valutare in maniera approfondita i processi implementati dall'UFSP per il trattamento delle segnalazioni concernenti le malattie trasmissibili (raccomandazione 4). Le CdG rilevano che, una volta identificato definitivamente il rischio epidemiologico, l'Ufficio ha agito rapidamente, istituendo la sua task force nel giro di due giorni.

Nel complesso, le CdG giungono alla conclusione che la task force dell'UFSP ha svolto il suo ruolo nel miglior modo possibile durante la prima ondata della pandemia. Ciò nonostante, all'inizio della crisi si è trascurato di prendere alcune importanti decisioni relative all'organizzazione dell'UFSP, rispettivamente si sono prese alcune decisioni non sufficientemente precise, con conseguenze negative sul funzionamento interno dell'Ufficio nei mesi successivi. In particolare, la gerarchia abituale dell'Ufficio e l'organizzazione di crisi non sono state adeguatamente separate, la struttura della task force è risultata complessa, le responsabilità e le supplenze non sono state disciplinate in modo sufficientemente chiaro.

La gestione del personale ha rappresentato un punto di debolezza dell'UFSP durante la prima ondata della pandemia. Un'analisi esterna commissionata dall'Ufficio ha evidenziato numerose lacune in questo campo. Le CdG deplorano anche il fatto che l'UFSP non abbia saputo pianificare per tempo il ritorno alla «situazione particolare» nell'estate del 2020. Invitano il Consiglio federale a garantire che si allestisca un documento di riferimento per la gestione del personale in tempi di crisi (raccomandazione 6).

Per quel che riguarda la collaborazione tra la task force e gli altri attori della gestione di crisi, le CdG constatano opinioni divergenti tra l'UFSP, che traccia un bilancio piuttosto positivo, e altre voci molto più critiche. Invitano il Consiglio federale a garantire che in futuro, all'inizio della crisi, si definisca un piano chiaro riguardo alle interfacce tra l'ufficio incaricato della gestione di crisi e gli altri attori (raccomandazione 5).

Le CdG constatano anche che le competenze decisionali per la gestione di crisi all'interno dell'UFSP erano disciplinate in modo poco trasparente. La condotta strategica e il processo decisionale erano concentrati nelle mani di un numero ristretto di persone e la direzione dell'Ufficio in senso ampio non ha svolto un ruolo attivo al riguardo. Per il futuro, le CdG si aspettano che il Consiglio federale garantisca che le competenze decisionali siano definite in modo chiaro e che le attività dell'organo responsabile (a livello di ufficio) della condotta strategica e delle decisioni relative

alla gestione di crisi siano più trasparenti (raccomandazione 7). Infine, sottolineando le numerose funzioni accumulate dal direttore dell'UFSP durante la prima ondata della pandemia, le CdG invitano il Consiglio federale a riflettere a fondo sul ruolo dei direttori degli uffici in tempi di crisi.

Le CdG constatano con soddisfazione che dall'autunno 2020 la direzione dell'UFSP ha adottato diverse misure per colmare le lacune individuate durante la prima ondata della pandemia, le quali hanno permesso di chiarire le responsabilità, aumentare la trasparenza delle strutture, migliorare la collaborazione tra l'UFSP e gli altri attori nonché ridurre il carico di lavoro del personale. La gestione del personale dell'Ufficio continuerà tuttavia a rappresentare una sfida importante nei prossimi mesi e anni. Le CdG ritengono fondamentale che il DFI monitori da vicino la situazione e intervenga se necessario, che il ritorno progressivo alle strutture tradizionali dell'Ufficio sia gestito con cura e che l'impegno dimostrato dal personale dell'UFSP, particolarmente sollecitato durante la crisi, sia adeguatamente riconosciuto.

Per quanto riguarda l'organizzazione di crisi a livello di DFI, le CdG tracciano un bilancio globalmente positivo e constatano in particolare che il Dipartimento ha rapidamente allestito un proprio piano pandemico. Le CdG invitano il Consiglio federale ad assicurarsi che tutti i dipartimenti dispongano in futuro di un tale piano (raccomandazione 2). Apprezzano anche il fatto che il DFI abbia condotto una valutazione interna della sua organizzazione di crisi e, su tale base, lo invitano ad attuare le misure di miglioramento necessarie.

Le CdG prendono atto con soddisfazione anche della buona collaborazione, costruttiva e basata sulla fiducia, tra il DFI e l'UFSP durante la prima ondata della pandemia. Rilevano che sin dall'inizio della crisi i contatti tra l'Ufficio e il Dipartimento sono stati stretti e sono avvenuti a molti livelli. Sembra tuttavia che in alcuni casi la linea gerarchica tra il Consiglio federale, il Dipartimento, l'UFSP e la divisione MT non sia stata rispettata. Anche se tali situazioni sono comprensibili in una situazione di crisi, secondo le CdG è importante che il Consiglio federale si assicuri che in futuro la linea gerarchica venga per quanto possibile rispettata.

Stato maggiore federale Protezione della popolazione (cap. 7)

È indubbio che lo SMFP non è stato istituito in conformità alle disposizioni di legge e alle prescrizioni del Piano pandemico. Questo organo ha svolto la funzione di piattaforma informativa e di scambio, assolvendo così il suo mandato di coordinamento, ma non ha adempiuto il compito di elaborare basi decisionali per il Consiglio federale, come previsto dall'ordinanza corrispondente (OSMFP). Le CdG sottolineano che le prescrizioni legali devono essere applicate anche in caso di crisi. Ritengono che, nel caso specifico, il Consiglio federale avrebbe dovuto individuare le contraddizioni con l'OLOGA su questo punto e modificare l'ordinanza di conseguenza, ma la questione non è stata affrontata.

Le CdG constatano anche che lo SMFP è stato istituito tardi, a inizio marzo 2020, e che nel frattempo alcuni dei compiti che gli spettavano erano già stati assunti dalla task force UFSP. Questa circostanza si spiega verosimilmente anche con il fatto che lo SMFP era guidato dal direttore dell'UFSP. Le CdG sono del parere che il Consiglio federale avrebbe dovuto definire i compiti e le competenze dei tre organi di crisi (SMFP, task force UFSP e SMCC) al più tardi quando ha compreso chiaramente la portata della pandemia.

Diverse ragioni sono state addotte per spiegare perché lo SMFP non sia stato istituito in conformità con le disposizioni legali in vigore: lo SMFP era troppo grande, non era idoneo all'elaborazione di decisioni per il Consiglio federale poiché sprovvisto di specialisti e, inoltre, l'entità e la durata della crisi non erano prevedibili. Le CdG considerano queste motivazioni discutibili, o difficilmente comprensibili. In particolare, risulta difficile comprendere perché le sfide legate a questo organo non siano state individuate durante le precedenti esercitazioni. Secondo le CdG bisogna inoltre chiarire come dovrebbe avvenire, da parte dello SMFP, l'elaborazione delle basi decisionali e la loro trasmissione al Consiglio federale, ai dipartimenti o agli uffici oltre che chiarire se lo stesso SMFP avrebbe potuto sottoporre proposte.

Le CdG invitano il Consiglio federale a esaminare, nell'ambito dei suoi lavori conseguenti alla pandemia, l'adeguatezza delle strutture dello SMFP e i compiti assegnatigli, in particolare riguardo alla possibilità che lo SMFP elabori basi decisionali e sottoponga proposte al Consiglio federale o ad altri attori (raccomandazione 8).

S*tato maggiore di crisi del Consiglio federale per la gestione della pandemia da coronavirus (cap. 8)*

Le CdG constatano che nemmeno lo SMCC ha assunto tutte le funzioni conferitegli secondo le Istruzioni del Consiglio federale. Ad esempio, non ha mai fatto uso della sua facoltà di emanare istruzioni nei confronti degli altri stati maggiori di crisi. Lo SMCC ha funzionato prevalentemente come organo di informazione e coordinamento. Se è vero che ha avuto un ruolo importante nella preparazione di decisioni in singoli settori, la fase finale dei preparativi è tuttavia rimasta di competenza delle strutture dipartimentali tradizionali. Lo SMCC ha creato un valore aggiunto soprattutto attraverso il coinvolgimento dei rappresentanti degli ambienti scientifici, economici e della società civile; al riguardo merita una menzione speciale la task force scientifica.

Lo SMCC è stato istituito relativamente tardi (qualche giorno dopo la dichiarazione dello stato di situazione straordinaria). Siccome non erano specificati i soggetti che i dipartimenti avrebbero dovuto delegare, vi hanno fatto parte persone di livelli gerarchici diversi. Le CdG valutano anche in modo critico il ruolo preponderante dei rappresentanti del DFI all'interno dello stato maggiore di crisi e ritengono che, nella pratica, lo SMCC abbia costituito un organo al servizio del DFI più che del Consiglio federale.

Nel complesso, le CdG condividono le conclusioni cui è giunta la CaF nel suo rapporto dell'11 dicembre 2020 sulle questioni riguardanti le norme che disciplinano lo stato maggiore di crisi del Consiglio federale e la sua funzione. Le CdG accolgono con favore i due mandati del Consiglio federale volti a esaminare le basi (legali)

della gestione di crisi nell'ottica di una crisi lunga e complessa come pure a esaminare i compiti, le competenze, le responsabilità e la composizione degli stati maggiori di crisi.

Se al termine di tale esame si dovesse decidere di mantenere lo strumento dello stato maggiore di crisi ad hoc, sarebbe opportuno precisare le competenze di tale organo riguardo alla preparazione di opzioni d'intervento e di basi decisionali per il Consiglio federale. Occorre altresì chiarire se lo stato maggiore di crisi ad hoc deve avere la facoltà di sottoporre proposte direttamente al Consiglio federale o ad altri attori. Infine, si deve chiarire il livello normativo a cui deve corrispondere la sua organizzazione (raccomandazione 9).

Coordinamento tra gli organi di crisi (cap. 9)

Le CdG ritengono insoddisfacente sotto diversi aspetti la collocazione della task force dell'UFSP, dello SMFP e dello SMCC all'interno dell'organizzazione di crisi della Confederazione durante la prima ondata della pandemia. È certo che sul piano operativo ci sono stati buoni scambi di informazioni tra i tre organi di crisi principali, tuttavia le Commissioni constatano che le competenze di questi organi non erano definite in modo sufficientemente chiaro. Lo SMFP e lo SMCC non hanno pienamente adempiuto la loro funzione e si sono limitati a svolgere un ruolo di responsabilità sussidiario nella gestione della crisi, garantendo essenzialmente il coordinamento e lo scambio di informazioni. Durante le prime settimane della crisi, la task force dell'UFSP si è rapidamente imposta come il principale organo di gestione della crisi. Si tratta di una situazione in parte comprensibile, poiché l'UFSP è l'unità specializzata della Confederazione in materia di malattie trasmissibili; tuttavia, non era previsto che uno «stato maggiore di crisi specializzato» assumesse un ruolo così preponderante senza alcuna base legale che ne disciplinasse il funzionamento.

Secondo le CdG, il problema principale sta nel fatto che questi tre organi sono stati attivati in modo scaglionato e non coordinato. In particolare criticano l'attivazione tardiva dello SMFP e dello SMCC. Questa situazione è legata a due punti deboli fondamentali: in primo luogo, le autorità federali non hanno riconosciuto con sufficiente anticipo la portata globale e trasversale della pandemia; in secondo luogo, il principio dipartimentale ha continuato a prevalere durante tutta la prima ondata, relativizzando il ruolo di organi trasversali come lo SMFP e lo SMCC. Le CdG sottolineano anche l'assenza di basi legali e di prescrizioni concernenti tanto il coordinamento tra i vari organi di crisi quanto il coordinamento tra questi ultimi e le unità amministrative tradizionali.

Le CdG si rammaricano del fatto che l'organizzazione di crisi non sia stata attuata come previsto. Ritengono che il Consiglio federale avrebbe dovuto fare rapidamente una riflessione di fondo in merito ai compiti e alle competenze degli organi di crisi della Confederazione nonché alla necessità di istituire uno stato maggiore di crisi ad hoc. Di fatto, però, durante le prime settimane della pandemia il Governo non ha affrontato la questione, lasciando le decisioni di pertinenza ai dipartimenti e agli uffici competenti. Di conseguenza, l'organizzazione di crisi si è andata formando parallelamente all'evolvere della situazione sanitaria, adattando le strutture organizzative alle circostanze. Le CdG si aspettano che il Consiglio federale si dimostri più

attivo su questo tema in caso di crisi future e che assicuri una riflessione di fondo sull'organizzazione di crisi già in una fase precoce (raccomandazione 10).

Considerazioni generali delle CdG sull'organizzazione di crisi (cap. 10)

Le CdG rilevano che il DFI ha avuto un'influenza preponderante sulla gestione di crisi della Confederazione durante la prima ondata della pandemia. Questa situazione è comprensibile nella misura in cui gli aspetti sanitari erano chiaramente prioritari nel contesto della crisi. Le CdG criticano il fatto che il Consiglio federale non abbia compreso prima il carattere globale e trasversale della pandemia. Di conseguenza, per diverse settimane le misure volte ad affrontare la crisi sono state avviate ed elaborate dai vari dipartimenti in modo non coordinato. Inoltre, l'organizzazione di crisi della Confederazione non è riuscita a integrare veramente tutte le dimensioni tematiche della crisi, in particolare le sue conseguenze economiche. Infine, le CdG constatano che le autorità federali hanno inizialmente sottovalutato la durata potenziale della crisi, basandosi sull'ipotesi di una crisi di durata breve e determinata. Invitano pertanto il Consiglio federale a completare gli strumenti esistenti per l'individuazione precoce delle crisi al fine di riconoscere meglio il carattere globale e trasversale di una crisi, di garantire che tutte le dimensioni tematiche della crisi siano prese in considerazione e di assicurarsi che l'Amministrazione presti maggiore attenzione agli aspetti legati alla durata della crisi (raccomandazione 11).

Le CdG constatano altresì che il principio dipartimentale ha continuato a prevalere durante la prima ondata della pandemia. La gestione di crisi è avvenuta in gran parte all'interno delle strutture tradizionali dell'Amministrazione (uffici e dipartimenti), con il Consiglio federale stesso nel ruolo di stato maggiore di crisi principale. Per questo motivo, e contrariamente a quanto previsto dalle basi legali e prescrizioni pertinenti, gli organi trasversali della Confederazione (SMFP e SMCC) hanno svolto un ruolo perlopiù sussidiario. Le CdG comprendono in parte le argomentazioni a favore di una gestione di crisi interna alle strutture tradizionali dell'Amministrazione, la quale consente di basarsi sui processi e sulle reti esistenti. Questo approccio, tuttavia, presenta anche alcuni svantaggi, come un processo decisionale più lento, una gestione di crisi settoriale e meno coerente e l'assenza di trasparenza. Le CdG giungono alla conclusione che i due approcci (gestione all'interno delle strutture tradizionali dell'Amministrazione e gestione all'interno di organi trasversali) sono complementari in tempi di crisi. Ritengono necessario che il Consiglio federale rifletta in modo approfondito sul giusto equilibrio da raggiungere tra questi due approcci alla gestione di crisi, in modo da sfruttarne i rispettivi vantaggi.

Le Commissioni si chiedono inoltre se sia opportuno che un unico dipartimento, in questo caso il DFI, assuma la guida dei tre organi di crisi principali. Una tale concentrazione presenta dei vantaggi, ma comporta anche alcuni rischi, segnatamente una rappresentanza disequilibrata degli interessi e un indebolimento dell'organizzazione. Invitano il Consiglio federale a esaminare l'adeguatezza delle norme in materia. L'invitano inoltre ad analizzare il ruolo svolto dalla CSG durante la crisi, al fine di specificarne i compiti in caso di crisi future.

Le CdG ritengono che l'opzione di istituire una delegazione del Consiglio federale in caso di crisi meriterebbe di essere esaminata. Dal loro punto di vista, consentirebbe di sollevare il Governo e garantirebbe al contempo una rappresentazione più equilibrata dei diversi interessi in gioco. Si pongono tuttavia diverse domande sulla composizione di una tale delegazione e sulle sue strutture di supporto.

Nell'ambito del presente rapporto, le CdG non hanno esaminato in dettaglio l'adeguatezza dello strumento delle esercitazioni di crisi o l'attuazione da parte dei dipartimenti e degli uffici delle raccomandazioni tratte da queste esercitazioni. Constatano tuttavia che tali esercitazioni non hanno svolto pienamente la loro funzione, poiché non hanno permesso alle autorità federali di essere preparate in modo ottimale alla crisi di COVID-19. Pur riconoscendo che è impossibile prepararsi nei minimi dettagli a una crisi di tale portata, rilevano che alcuni elementi fondamentali non erano stati identificati da tutti gli attori. Per le CdG è necessario che il Consiglio federale esamini criticamente come migliorare le esercitazioni in futuro e garantisca che le raccomandazioni derivanti da tali esercitazioni siano attuate in maniera adeguata. Le Commissioni partono dal principio che il Consiglio federale esaminerà suddetti aspetti quando tratterà il postulato 21.3449, adottato dal Consiglio degli Stati nel settembre 2021.

Le CdG danno un giudizio in chiaroscuro anche riguardo al coinvolgimento dei Cantoni nell'organizzazione di crisi della Confederazione. Ritengono che le interfacce con i Cantoni all'interno dei tre organi di crisi principali della Confederazione siano state disciplinate in modo insoddisfacente e incoerente. Il coinvolgimento dei Cantoni nelle riflessioni strategiche della gestione di crisi è stato fortemente relativizzato dal fatto che, alla fine, lo SMFP e lo SMCC non hanno assunto un ruolo di responsabilità centrale nella gestione della crisi. Le CdG accolgono con favore le misure avviate dal Consiglio federale per chiarire come dovrà essere in futuro la collaborazione con i Cantoni in tempi di crisi. Allo stesso modo, si aspettano che il Consiglio federale si assicuri che le interfacce con la comunità scientifica e l'economia come pure il coinvolgimento della società civile nell'organizzazione di crisi della Confederazione vengano precisate.

Infine, le CdG accolgono con favore la volontà espressa dal Consiglio federale di esaminare in modo critico l'organizzazione di crisi della Confederazione nonché di procedere a importanti modifiche. Considerano che molte questioni fondamentali sollevate durante la prima ondata della pandemia e messe in risalto nel presente rapporto debbano essere esaminate in dettaglio. Le CdG si aspettano che il Consiglio federale tracci quanto prima, ma al più tardi nel corso del 2023, un bilancio critico globale della propria organizzazione di crisi, con il coinvolgimento di tutti gli attori interessati. Su tale base, lo invitano a elaborare un piano per l'organizzazione di crisi della Confederazione in futuro e a stabilire quali modifiche devono essere apportate a tutte le basi legali, direttive, istruzioni, strategie e piani pertinenti (postulato 1).

Seguito dei lavori

Le CdG chiedono al Consiglio federale di pronunciarsi sulle constatazioni e sulle raccomandazioni del presente rapporto entro il 30 settembre 2022 nonché di tenerle al corrente delle misure e dei termini con cui attuerà le loro raccomandazioni. Nel frattempo continueranno a tenersi informate sui cambiamenti rilevanti nell'organizzazione di crisi della Confederazione come pure sullo stato di avanzamento delle valutazioni dell'Amministrazione attualmente in corso.

17 maggio 2022

In nome delle Commissioni della gestione delle Camere federali:

La presidente della CdG-N, Prisca Birrer-Heimo

Il presidente della CdG-S, Matthias Michel

Il presidente della sottocommissione DFAE/DDPS della CdG-N, Nicolo Paganini

Il presidente della sottocommissione DFI/DATEC della CdG-S, Marco Chiesa

Il presidente della sottocommissione DFGP/CaF della CdG-S, Daniel Fässler

La segretaria delle CdG e della DelCG, Beatrice Meli Andres

Abbreviazioni

AFS	Archivio federale svizzero
AMCS	Associazione dei medici cantonali della Svizzera
BLEs	Base logistica dell'esercito
CaF	Cancelleria federale
CCDGP	Conferenza delle direttrici e dei direttori dei dipartimenti cantonali di giustizia e polizia
CCPCS	Conferenza dei comandanti delle polizie cantonali della Svizzera
CCR	Compiti, competenze e responsabilità
CdC	Conferenza dei governi cantonali
CDF	Controllo federale delle finanze
CdG	Commissione della gestione delle Camere federali
CdG-N	Commissione della gestione del Consiglio nazionale
CdG-S	Commissione della gestione del Consiglio degli Stati
CDS	Conferenza svizzera delle direttrici e dei direttori cantonali della sanità
CFP	Commissione federale per la preparazione e la risposta alle pandemie
CFV	Commissione federale per le vaccinazioni
CG MPP	Conferenza governativa per gli affari militari, la protezione civile e i pompieri
CPA	Controllo parlamentare dell'amministrazione
CPS-S	Commissione della politica di sicurezza del Consiglio degli Stati
CSEC-S	Commissione della scienza, dell'educazione e della cultura del Consiglio degli Stati
CSG	Conferenza dei segretari generali
DATEC	Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e della comunicazione
DDIP	Direzione del diritto internazionale pubblico
DDPS	Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport
DEFR	Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca
DFAE	Dipartimento federale degli affari esteri
DFF	Dipartimento federale delle finanze
DFGP	Dipartimento federale di giustizia e polizia
DFI	Dipartimento federale dell'interno
ECDC	Centro europeo di prevenzione e di controllo delle malattie
ECS 17	Esercizio di condotta strategica della Confederazione
EnDK	Conferenza dei direttori cantonali dell'energia
ERSS 14	Esercitazione della Rete integrata Svizzera per la sicurezza 2014

ETP	Equivalente tempo pieno
FF	Foglio federale
FFS	Ferrovie Federali Svizzere
FNS	Fondo nazionale svizzero
GL	Gruppo di lavoro
IFSN	Ispettorato federale della sicurezza nucleare
IVI	Istituto di virologia e immunologia
K&I	Sezione Gestione delle crisi e collaborazione internazionale dell'UFSP
LEp	Legge federale del 28 settembre 2012 sulla lotta contro le malattie trasmissibili dell'essere umano (Legge sulle epidemie; RS *818.101*)
LOGA	Legge federale del 21 marzo 1997 sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (RS *172.010*)
MT	Divisione Malattie trasmissibili dell'UFSP
ODIC	Organo direzione informatica della Confederazione
OLOGA	Ordinanza del 25 novembre 1998 sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (RS *172.010.1*)
OMS	Organizzazione mondiale della sanità
OOrg-DFI	Ordinanza del 28 giugno 2000 sull'organizzazione del Dipartimento federale dell'interno (RS *172.212.1*)
OPI	Ordinanza del 27 aprile 2005 sui provvedimenti per lottare contro una pandemia d'influenza (RU *2005* 2137)
OrC LEp	Organo di coordinamento della legge sulle epidemie
Ordinanza COVID-19	Ordinanza del 28 febbraio 2020 sui provvedimenti per combattere il coronavirus (COVID-19) (RS *818.101.24*)
Ordinanza 2 COVID-19	Ordinanza 2 del 13 marzo 2020 sui provvedimenti per combattere il coronavirus (COVID-19) (RS *818.101.24*)
OSMFP	Ordinanza del 2 marzo 2018 sullo Stato maggiore federale Protezione della popolazione (RS *520.17*)
PF	Politecnici federali
PHEIC	Emergenza di sanità pubblica di rilevanza internazionale (*Public health emergency of international concern*)
RS	Raccolta sistematica del diritto federale svizzero
RU	Raccolta ufficiale
SECO	Segreteria di Stato dell'economia
SEFRI	Segreteria di Stato per la formazione, la ricerca e l'innovazione
SEM	Segreteria di Stato della migrazione
SG-DFI	Segreteria generale del DFI
SII	Sistema d'informazione e d'impiego
SMCC	Stato maggiore di crisi del Consiglio federale per la gestione della pandemia da coronavirus

SMFP	Stato maggiore federale Protezione della popolazione
SSC	Servizio sanitario coordinato
TFS	Swiss National Covid-19 Science Taskforce
UE	Unione europea
UFAE	Ufficio federale per l'approvvigionamento economico del Paese
UFAS	Ufficio federale delle assicurazioni sociali
UFC	Ufficio federale della cultura
UFE	Ufficio federale dell'energia
UFIT	Ufficio federale dell'informatica e della telecomunicazione
UFG	Ufficio federale di giustizia
UFPER	Ufficio federale del personale
UFPP	Ufficio federale della protezione della popolazione
UFSP	Ufficio federale della sanità pubblica
USAV	Ufficio federale della sicurezza alimentare e di veterinaria
UST	Ufficio federale di statistica

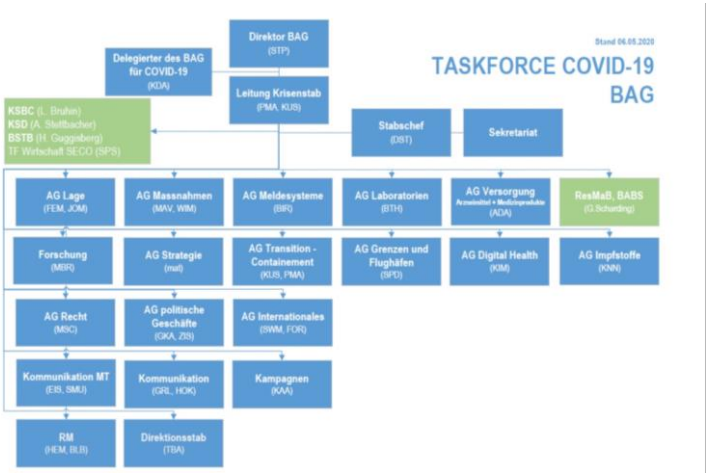
Elenco delle persone sentite

Amherd, Viola	Capo del DDPS
Berset, Alain	Capo del DFI
Bruhin, Lukas	Segretario generale del DFI (fino al 31 marzo 2020) / capo dello SMCC
Eder, Toni	Segretario generale del DDPS
Gresch, Lukas	Segretario generale del DFI (dal 1° aprile 2020)
Guggisberg, Hans	Capo della sezione Stato maggiore federale, UFPP / capo di stato maggiore dello SMFP
Koch, Daniel[219]	Responsabile della divisione Malattie trasmissibili, UFSP (fino al 31 marzo 2020) / co-responsabile della Task force UFSP COVID-19 (dal 23 gennaio al 31 marzo 2020) / delegato dell'UFSP per la COVID-19 (dal 1° aprile al 31 maggio 2020)
Kopp, Christine	Responsabile della Task force UFSP COVID-19 (da ottobre 2020)
Kuster, Stefan[220]	Responsabile della divisione Malattie trasmissibili, UFSP (dal 1° aprile 2020 all'autunno 2020) / co-responsabile della Task force UFSP COVID-19 (dal 1° aprile 2020 all'autunno 2020)
Kuster, Susanne	Direttrice supplente dell'UFG / membro dello SMCC
Lévy, Anne	Direttrice dell'UFSP (dal 1° ottobre 2020) / presidente dello SMFP (dal 1° ottobre 2020)
Mathys, Patrick	Responsabile della sezione Gestione di crisi e cooperazione internazionale, divisione Malattie trasmissibili, UFSP / co-responsabile della Task force UFSP COVID-19 (dal 23 gennaio 2020 all'autunno 2020)
Mayer, Roland	Segretario generale della CdC / membro dello SMCC
Parmelin, Guy	Capo del DEFR
Ramsauer, Matthias	Segretario generale del DATEC / membro dello SMCC
Simonazzi, André	Vicecancelliere, portavoce del Consiglio federale / membro dello SMCC
Sommaruga, Simonetta	Capo del DATEC, presidente della Confederazione per il 2020
Storch, Daniel	Capo della sezione Rischi radiologici, UFSP / co-responsabile del comitato direttivo dell'elemento di pianificazione dello SMFP
Strupler, Pascal	Direttore dell'UFSP (fino al 30 settembre 2020) / presidente dello SMFP (dal 24 gennaio 2020 al 30 settembre 2020)
Thurnherr, Walter	Cancelliere della Confederazione

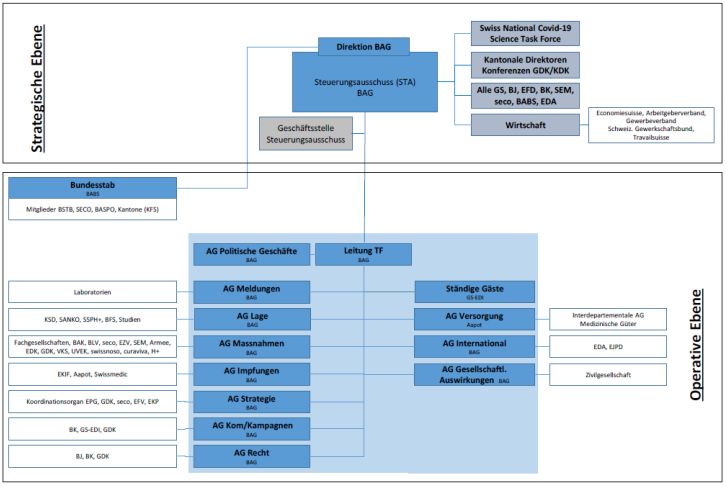
[219] Daniel Koch non è stato sentito dalle CdG individualmente ma nell'ambito dell'audizione congiunta di una delegazione dell'UFSP nel giugno 2020 (in quel momento già in qualità di ex responsabile della divisione). Successivamente, è stato consultato sul progetto del presente rapporto.

[220] Stefan Kuster non è stato sentito dalle CdG individualmente ma nell'ambito dell'audizione congiunta di una delegazione dell'UFSP nell'agosto 2020 (in quel momento in qualità di responsabile della divisione). Successivamente, è stato consultato sul progetto del presente rapporto.

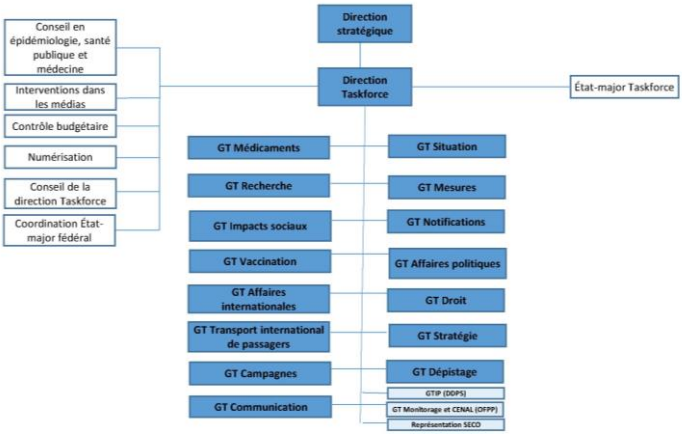
Allegato 1: Organigramma della Task force UFSP COVID-19, maggio 2020 *(solo in tedesco)*



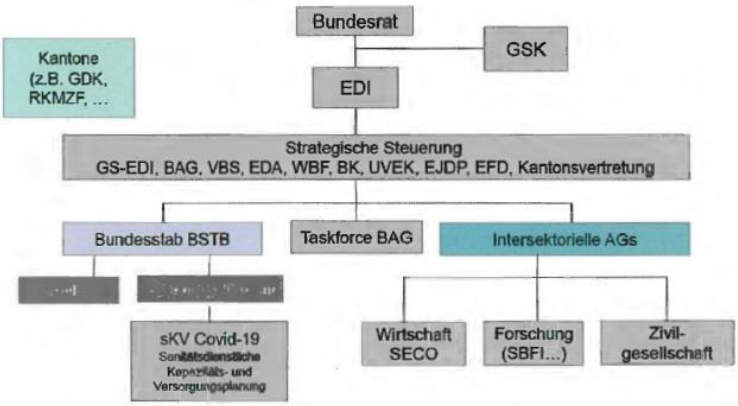
Allegato 2: Organigramma della Task force UFSP COVID-19, agosto 2020 *(solo in tedesco)*



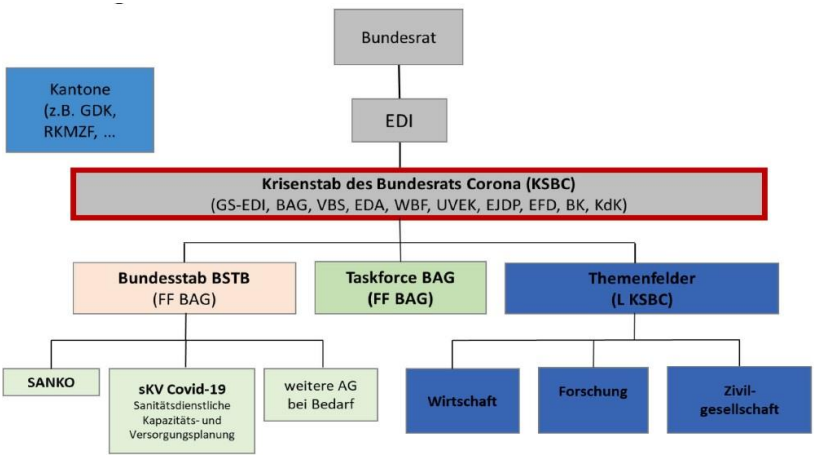
Allegato 3: Organigramma della Task force UFSP COVID-19, agosto 2021



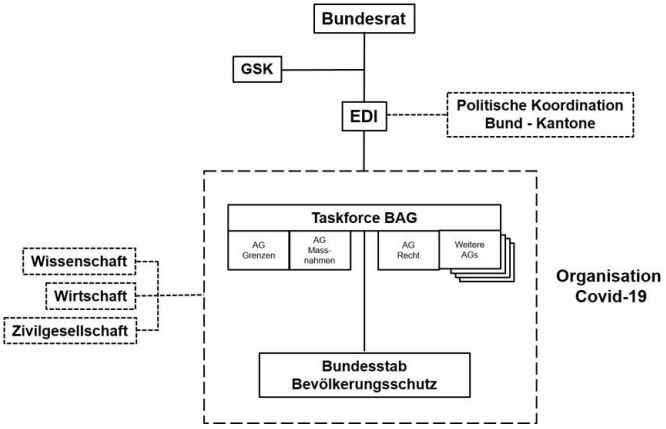
Allegato 4: Organigramma dell'organizzazione di crisi della Confederazione, secondo la proposta del DFI al Consiglio federale del marzo 2020 *(solo in tedesco)*



Allegato 5: Organigramma dell'organizzazione di crisi della Confederazione (sino a fine giugno 2020), secondo la presentazione dell'UFSP alle CdG, giugno 2020 ***(solo in tedesco)***



Allegato 6: Organigramma dell'organizzazione di crisi della Confederazione (da luglio 2020), secondo la presentazione dell'UFSP alle CdG, agosto 2020 ***(solo in tedesco)***



Allegato 7: sintesi delle raccomandazioni e degli interventi parlamentari

Raccomandazione 1: disposizioni sull'organizzazione di crisi del DFI e dell'UFSP nella legge sulle epidemie e nel Piano pandemico

Tenuto conto della crisi di COVID-19, il Consiglio federale è invitato a esaminare l'opportunità di completare la legge sulle epidemie e il Piano pandemico con disposizioni più precise sull'organizzazione di crisi specifica del DFI e dell'UFSP. Il Consiglio federale è pregato di integrare questi aspetti nella revisione della legge e del piano.

Raccomandazione 2: piani pandemici dipartimentali

Il Consiglio federale è invitato ad assicurarsi che tutti i dipartimenti dispongano di un piano pandemico aggiornato in vista di crisi future.

Raccomandazione 3: manuale di gestione di crisi

Il Consiglio federale è invitato a fare in modo che il Manuale di gestione di crisi dell'UFSP sia sottoposto a una revisione approfondita alla luce degli insegnamenti tratti dalla pandemia.

Inoltre, il Consiglio federale è invitato a verificare quali altre unità amministrative della Confederazione debbano disporre di un manuale di gestione di crisi adeguato alle loro specificità, assicurandosi che tali documenti vengano redatti e regolarmente aggiornati.

Mozione 1: basi legali per uno «stato maggiore di crisi specializzato»

Basandosi sull'esempio della Task force UFSP COVID-19 durante la crisi del coronavirus, il Consiglio federale è invitato a modificare e completare le basi legali esistenti al fine di disciplinare con maggiore chiarezza, in periodo di crisi, le attività dello «stato maggiore di crisi specializzato».

In primo luogo queste basi legali devono permettere di determinare il dipartimento (o i dipartimenti) e l'ufficio federale (o gli uffici federali) principalmente responsabili della gestione di crisi.

In secondo luogo queste basi legali devono stabilire i principi fondamentali dello stato maggiore di crisi dell'ufficio in questione («stato maggiore di crisi specializzato»), in particolare per quanto riguarda i seguenti aspetti: modalità di convocazione, definizione dei compiti, struttura di condotta, interfacce con il Consiglio federale e con gli altri attori della gestione di crisi, finanze, personale e comunicazione.

Raccomandazione 4: trattamento delle segnalazioni concernenti le malattie trasmissibili presso l'UFSP

Il Consiglio federale è invitato a valutare in maniera approfondita l'adeguatezza dei processi implementati dall'UFSP per il trattamento delle segnalazioni internazionali concernenti le malattie trasmissibili (compresa la trasmissione delle informazioni al DFI ed eventualmente al Consiglio federale) e la necessità di adottare misure di miglioramento.

Raccomandazione 5: collaborazione tra l'ufficio incaricato della gestione di crisi e gli altri attori coinvolti

Il Consiglio federale è invitato a stabilire nelle indicazioni per l'organizzazione di crisi che all'inizio di una crisi deve essere definito un piano chiaro e basato su criteri oggettivi riguardo alle interfacce tra l'ufficio incaricato della gestione di crisi (rispettivamente lo «stato maggiore di crisi specializzato») e gli altri attori.

Un piano di questo genere dovrebbe comprendere un elenco delle interfacce a livello dei gruppi di lavoro dello «stato maggiore di crisi specializzato», un elenco delle unità direttamente rappresentate nello «stato maggiore di crisi specializzato» e un elenco dei rappresentanti dell'ufficio in organi esterni.

Il Consiglio federale è invitato in particolare a integrare queste considerazioni nei lavori di revisione del Manuale di gestione di crisi dell'UFSP, nella revisione in corso della LEp e del Piano pandemico come pure nella futura revisione delle Istruzioni del Consiglio federale concernenti la gestione delle crisi.

Raccomandazione 6: manuale relativo alla gestione del personale in caso di crisi

Il Consiglio federale è invitato a garantire che si allestisca un documento di riferimento per la gestione del personale in tempi di crisi o che si completino i documenti esistenti, in modo da permettere agli uffici più coinvolti nella gestione di crisi di prendere al momento giusto le decisioni appropriate in materia.

Raccomandazione 7: competenze decisionali all'interno dell'ufficio incaricato della gestione di crisi

Il Consiglio federale è invitato a garantire che in futuro, al momento dell'istituzione di uno «stato maggiore di crisi specializzato», le competenze decisionali siano definite in modo chiaro per tutti i livelli di tale stato, che l'organo responsabile della condotta strategica e delle decisioni finali a livello di ufficio figuri esplicitamente nell'organigramma di crisi come pure che i lavori e le decisioni di tale organo siano messi per scritto.

Il Consiglio federale è altresì invitato a esaminare quale ruolo dovrebbe assumere la direzione dell'ufficio in tempi di crisi e quali dovrebbero essere le sue interazioni con lo stato maggiore di crisi, comunicando poi le sue conclusioni alle CdG.

Infine, sulla base dell'esempio dell'ex direttore dell'UFSP, il Consiglio federale è invitato a riflettere in modo approfondito sul ruolo dei direttori degli uffici in tempi di crisi e sull'opportunità che questi ultimi svolgano (o meno) una funzione di condotta in più organi di crisi contemporaneamente.

Raccomandazione 8: strutture e compiti dello SMFP

Il Consiglio federale è invitato a esaminare l'adeguatezza delle strutture dello SMFP e i compiti assegnatigli, in particolare riguardo alla possibilità che lo SMFP elabori basi decisionali e sottoponga proposte al Consiglio federale o ad altri attori.

Raccomandazione 9: norme, funzione e competenze dello stato maggiore di crisi ad hoc

Il Consiglio federale è invitato a condurre una riflessione di fondo sulle norme relative allo stato maggiore di crisi ad hoc e sulla sua funzione, in conformità con i mandati già assegnati nell'ambito della valutazione della CaF. Se si decide di mantenere questo organo, occorre precisare le sue competenze in materia di elaborazione di opzioni d'intervento e basi decisionali per il Consiglio federale. Occorre altresì chiarire se lo stato maggiore di crisi ad hoc deve avere la facoltà di sottoporre proposte direttamente al Consiglio federale o ad altri attori. Infine, si deve chiarire il livello normativo a cui deve corrispondere la sua organizzazione.

Raccomandazione 10: riflessione di fondo sull'organizzazione di crisi all'inizio della crisi

In caso di crisi future, il Consiglio federale è invitato a garantire una riflessione di fondo sull'organizzazione di crisi in una fase precoce, vale a dire subito dopo avere identificato il carattere trasversale di una crisi. È invitato a integrare questo aspetto nella revisione in corso della LEp, del Piano pandemico e delle Istruzioni concernenti la gestione delle crisi in generale.

In particolare riguardo al caso specifico di una pandemia, le CdG invitano il Consiglio federale a stabilire se non sia opportuno associare automaticamente la dichiarazione della «situazione particolare» di cui alla LEp a una decisione relativa all'organizzazione di crisi e alle responsabilità dei diversi organi coinvolti, tenendo conto dei compiti di coordinamento del DFI già previsti dall'articolo 6 capoverso 3 LEp.

Raccomandazione 11: considerazione del carattere globale e trasversale nonché della durata di una crisi

Il Consiglio federale è invitato a completare gli strumenti esistenti per l'individuazione precoce delle crisi al fine di istituire un processo chiaro, comprensivo di indicatori, che gli permetta di determinare in anticipo l'eventuale carattere globale e trasversale di una crisi.

Nel caso di una crisi globale e trasversale, il Consiglio federale è invitato a garantire che tutte le dimensioni tematiche della crisi siano prese in considerazione in modo equilibrato nell'organizzazione di crisi.

Infine, in caso di potenziali crisi, il Consiglio federale è invitato a garantire che l'Amministrazione presti maggiore attenzione alle questioni riguardanti la durata della crisi (rinuncia a determinati compiti, pianificazione del personale, capacità delle strutture di crisi di resistere sul lungo periodo). Si chiede al Consiglio federale di esaminare questo aspetto nell'ambito della futura revisione dell'organizzazione di crisi della Confederazione e di presentare alle CdG le misure adottate in tal senso, in particolare per quanto riguarda le basi legali e le prescrizioni pertinenti nonché la formazione del personale.

Postulato 1: bilancio globale e revisione dell'organizzazione di crisi della Confederazione alla luce degli insegnamenti tratti dalla crisi di coronavirus

Il Consiglio federale è invitato a tracciare quanto prima, ma al più tardi nel corso del 2023, un bilancio critico globale della propria organizzazione di crisi, con il coinvolgimento di tutti gli attori interessati. Su tale base, lo invitano a elaborare un piano per la futura organizzazione di crisi della Confederazione.

Una volta allestito questo piano, il Consiglio federale è inoltre invitato a stabilire quali modifiche devono essere apportate a tutte le basi legali, direttive, istruzioni, strategie e piani in materia di gestione di crisi, incluse la legge sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (LOGA) e la relativa ordinanza esecutiva (OLOGA) nonché le Istruzioni del Consiglio federale concernenti la gestione delle crisi.

L'Esecutivo è inoltre invitato a esaminare se, in relazione all'organizzazione di crisi, si debbano apportare modifiche alle basi legali e alle prescrizioni relative ad ambiti tematici specifici interessati da potenziali crisi (ad es. lotta contro le epidemie, approvvigionamento elettrico, sicurezza nucleare o gestione di catastrofi naturali).

Il Consiglio federale dovrà comunicare in un rapporto i risultati dei suoi lavori.