



Uso delle conoscenze scientifiche da parte dell'UFSP durante la crisi pandemica

Rapporto del Controllo parlamentare dell'amministrazione all'attenzione della Commissione della gestione del Consiglio nazionale

del 24 agosto 2022

Parole chiave

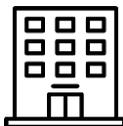
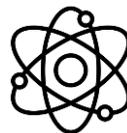


SARS-CoV-2

Il SARS-CoV-2 o «nuovo coronavirus» è il virus responsabile della malattia COVID-19, nonché della pandemia mondiale di coronavirus scoppiata alla fine del 2019 in Cina. Il primo caso in Svizzera è stato confermato il 25 febbraio 2020.

Swiss National COVID-19 Science Task Force

Istituita il 30 marzo 2020, la «Swiss National COVID-19 Science Task Force» (SN-STF) era composta da esponenti di diversi settori scientifici del mondo accademico svizzero ed era stata incaricata dalla Confederazione di fornire consulenza alle autorità durante la crisi pandemica.



Task force UFSP COVID-19

La «Task force UFSP COVID-19» è la struttura di gestione di crisi interna dell'Ufficio federale della sanità pubblica (UFSP), istituita il 23 gennaio 2020 per monitorare e analizzare la diffusione del virus ed elaborare misure di prevenzione e di controllo all'attenzione del Consiglio federale.

«Peer review»

A fine marzo 2021 si registravano già circa 140 000 articoli scientifici sul nuovo coronavirus che avevano superato il controllo di qualità da parte di pari («peer review»). A questi si aggiungono i numerosi articoli pubblicati in Internet ancor prima di essere sottoposti al controllo di qualità.



L'essenziale in breve

L'uso delle conoscenze scientifiche da parte dell'Ufficio federale della sanità pubblica (UFSP) è risultato solo in parte adeguato all'inizio della crisi pandemica, ma è migliorato nel tempo. L'UFSP ha potuto disporre delle conoscenze necessarie, pur non avendo costruito la propria rete scientifica in modo proattivo. Tali conoscenze non sono sempre state espone in maniera trasparente nelle basi decisionali e in generale sono state poco valorizzate nella comunicazione dell'UFSP.

Nell'ambito della loro ispezione sulla gestione della crisi pandemica da parte delle autorità federali le Commissioni della gestione delle Camere federali (CdG) hanno incaricato nel gennaio 2021 il Controllo parlamentare dell'amministrazione (CPA) di procedere a una valutazione dell'uso delle conoscenze scientifiche da parte dell'UFSP durante la crisi in questione.

Nell'aprile 2021 la sottocommissione competente DFI/DATEC della Commissione della gestione del Consiglio nazionale (CdG-N) ha deciso che la valutazione doveva riguardare le basi giuridiche e strategiche, il trattamento delle conoscenze scientifiche sul nuovo coronavirus e il modo in cui queste vengono considerate nelle basi decisionali elaborate all'attenzione del Consiglio federale e nella comunicazione al pubblico. Lo scopo della valutazione non era tuttavia quello di verificare l'adeguatezza delle decisioni prese dalle autorità, che peraltro sono frutto di una ponderazione degli interessi nella quale confluiscono anche criteri diversi rispetto ai fattori scientifici.

Il CPA ha esaminato cinque misure adottate nel periodo iniziale della crisi pandemica (da inizio 2020 a fine marzo 2021) per contenere la diffusione del virus – uso della mascherina e diverse restrizioni – nell'intento di analizzare la considerazione delle conoscenze scientifiche. Avvalendosi della collaborazione di un epidemiologo, ha ricostruito quali conoscenze erano disponibili nei diversi momenti. Ha inoltre studiato i documenti dell'Amministrazione federale e intervistato circa 30 persone, provenienti nello specifico dall'UFSP e dal mondo scientifico. Il CPA ha incaricato esperti esterni di analizzare il contenuto della comunicazione al pubblico. La valutazione giunge ai seguenti risultati principali.

Le modalità di coinvolgimento della rete scientifica erano poco definite e la rete si è organizzata in modo autonomo

Le basi giuridiche prevedono che la gestione di un'epidemia debba tenere conto delle conoscenze scientifiche, tuttavia le basi strategiche non precisano le modalità di coinvolgimento della comunità scientifica (n. 3.1). La Commissione federale per la preparazione e la risposta alle pandemie (CFP), unica struttura esistente concreta in tale ambito all'inizio della pandemia, non è stata convocata, contrariamente a quanto previsto nella rispettiva decisione istitutiva (n. 3.2). L'UFSP non ha agito in modo proattivo per costituire la propria rete scientifica, bensì i rapporti dell'Ufficio sono nati dall'iniziativa di esponenti della comunità scientifica, come la «Swiss National COVID-19 Science Task Force» (SN-STF) (n. 3.3 e 4.3). Per di più l'assenza di

processi definiti ha fatto sì che la collaborazione tra autorità e comunità scientifica dipendesse fortemente dai singoli individui di entrambe le parti (n. 4.3).

L'UFSP ha migliorato l'uso delle conoscenze scientifiche durante la crisi

In caso di crisi le strutture ordinarie vengono letteralmente messe alla prova. La disponibilità e la flessibilità delle persone coinvolte nella gestione della pandemia, sia all'interno che all'esterno dell'Amministrazione federale, sono state riconosciute da tutti (n. 4.3). Il CPA constata numerosi miglioramenti nell'uso delle conoscenze scientifiche durante la crisi, sia a livello della collaborazione tra l'UFSP e la comunità scientifica (n. 4.3) che nella comunicazione al pubblico (n. 6.3).

I contributi scientifici sono pervenuti da molteplici canali e talvolta si sono verificati doppioni delle prestazioni

L'UFSP aveva accesso alle conoscenze scientifiche attraverso numerosi canali, ma non sono stati definiti criteri precisi per effettuare una cernita delle conoscenze rilevanti (n. 4.1). Si sono verificati doppioni nelle richieste rivolte dall'UFSP agli esponenti della comunità scientifica (n. 4.2) e il ruolo di quest'ultima è stato messo a punto dall'Ufficio in corso d'opera (n. 3.3). La SN-STF ha emanato sempre meno raccomandazioni, concentrandosi sulla valutazione della situazione epidemiologica e della sua evoluzione. Questo ha avuto ripercussioni sulla specificità del suo ruolo, risultato offuscato rispetto a quello di altri attori (n. 4.3).

Le conoscenze scientifiche non sono sempre state esposte in modo trasparente nelle basi decisionali

I documenti sottoposti al Consiglio federale sono frutto della stretta collaborazione tra l'UFSP e la Segreteria generale del Dipartimento federale dell'interno (SG-DFI), alle prese con scadenze molto ravvicinate. Tali documenti contenevano numerose informazioni fattuali sull'andamento della situazione epidemiologica in Svizzera, ma le conoscenze scientifiche in quanto tali non sono sempre state esposte in modo trasparente (n. 5.1). Ne sono un esempio i diversi pareri sull'uso della mascherina nella primavera del 2020 (n. 5.2), che non sono stati spiegati, e le nuove conoscenze sulla trasmissione del virus tramite aerosol, che sono state poco valorizzate (n. 5.3). Ciò evidenzia un conflitto tra la necessità di una reazione politica rapida e la considerazione delle conoscenze scientifiche caratterizzate da un certo grado d'incertezza.

Le conoscenze scientifiche sono state poco valorizzate nella comunicazione al pubblico, in particolare da parte dell'UFSP

Dall'analisi delle conferenze stampa e dei dossier per i media effettuata dagli esperti esterni incaricati emerge che le conoscenze scientifiche sono state poco valorizzate nella comunicazione al pubblico, malgrado la maggior parte delle persone interpellate dal CPA ritenesse importante informare in modo trasparente e spiegare su quali basi fossero state decise le misure. Stando alle analisi effettuate, la SN-STF ha sempre fatto riferimento nella sua comunicazione alle basi scientifiche, in conformità al suo mandato di organo di consulenza scientifica, mentre l'UFSP vi ha fatto riferimento solo di rado (n. 6.1 e 6.3) nonostante il suo ruolo di ufficio specializzato sia comunicare gli aspetti tecnici e scientifici. Lo stato delle conoscenze

circa l'uso della mascherina non è stato comunicato in modo proattivo, sebbene la posizione dell'UFSP in proposito sia cambiata radicalmente (n. 6.2). Se dunque, da un lato, la ripartizione dei compiti di comunicazione all'interno dell'Amministrazione federale era considerata chiara, dall'altro, tale chiarezza non si è rispecchiata integralmente nella prassi. Inoltre il coordinamento tra l'Amministrazione federale e la SN-STF, in particolare per quanto concerne i contenuti di tale comunicazione, non è stato sufficiente (n. 6.3).

Indice

1	Introduzione	8
1.1	Contesto e domande di valutazione	8
1.2	Metodologia	9
1.3	Vantaggi e limiti della valutazione	11
1.4	Struttura del rapporto	12
2	La crisi pandemica e le fasi dell'uso delle conoscenze scientifiche	12
2.1	Basi giuridiche e strategiche del ricorso alle conoscenze scientifiche	15
2.2	Organizzazione e procedure di trattamento delle conoscenze scientifiche	16
2.3	Considerazione delle conoscenze scientifiche nelle basi decisionali	17
2.4	Comunicazione al pubblico delle conoscenze scientifiche	18
3	Adeguatezza delle basi giuridiche e strategiche alla considerazione delle conoscenze scientifiche	19
3.1	Il ricorso alle conoscenze scientifiche è poco concretizzato nelle basi strategiche	19
3.2	La commissione competente in caso di pandemia non è stata convocata	20
3.3	L'Amministrazione federale ha precisato i mandati attribuiti alla comunità scientifica nel corso della crisi	21
4	Adeguatezza dell'organizzazione e delle procedure di trattamento delle conoscenze scientifiche	23
4.1	I criteri di raccolta e selezione delle conoscenze scientifiche da parte dell'UFSP non erano espliciti	23
4.2	L'UFSP ha collaborato con la comunità scientifica in maniera tardiva e poco sistematica	25
4.3	I rapporti tra l'UFSP e la SN-STF sono migliorati nel corso della pandemia	27
5	Adeguatezza della considerazione delle conoscenze scientifiche nelle basi decisionali	28
5.1	Le basi decisionali presentavano la situazione epidemiologica, ma raramente lo stato della scienza	29
5.2	Le raccomandazioni esistenti sull'uso della mascherina sono state riprese in modo incompleto nelle basi decisionali	30
5.3	Le nuove conoscenze sulla trasmissione del virus sono state acquisite in modo disomogeneo	32

6	Adeguatezza della comunicazione al pubblico delle conoscenze scientifiche	34
6.1	La comunicazione al pubblico era comprensibile, ma poco basata sulle conoscenze scientifiche	34
6.2	Le incertezze e l'evoluzione delle conoscenze scientifiche non sono state comunicate in modo proattivo	37
6.3	La ripartizione dei compiti legati alla comunicazione non è sempre stata chiara	38
7	Conclusioni	40
7.1	Le modalità di coinvolgimento della rete scientifica erano poco definite e la rete si è organizzata in modo autonomo	41
7.2	L'UFSP ha migliorato l'uso delle conoscenze scientifiche durante la crisi	42
7.3	I contributi scientifici sono giunti da molteplici canali e talvolta si sono verificati doppioni delle prestazioni	42
7.4	Le conoscenze scientifiche non sono sempre state esposte in modo trasparente nelle basi decisionali	43
7.5	Le conoscenze scientifiche sono state poco valorizzate nella comunicazione al pubblico, in particolare da parte dell'UFSP	44
	Elenco delle abbreviazioni	46
	Bibliografia e documenti di riferimento	48
	Elenco delle persone interpellate	52
	Allegato 1: Approccio della valutazione	54
	Allegato 2: Criteri di valutazione	55
	Allegato 3: Cronologia dei casi di studio	58
	Impressum	71

Rapporto

1 Introduzione

1.1 Contesto e domande di valutazione

La disponibilità e la gestione delle informazioni sono il fattore chiave per affrontare una crisi e prendere le decisioni giuste al momento opportuno. Con la comparsa del virus SARS-CoV-2 (nuovo coronavirus) e la sua rapida diffusione in tutto il mondo, all'inizio del 2020¹, per molti Governi è stato chiaro come le conoscenze scientifiche e la capacità di utilizzarle in modo appropriato abbiano un ruolo determinante nella lotta contro le epidemie.

In Svizzera la stessa comunità scientifica, come pure il mondo politico, ha criticato il modo in cui sono state utilizzate le conoscenze scientifiche, in particolare all'inizio della crisi. All'Ufficio federale della sanità pubblica (UFSP) è stato rimproverato di essersi rivolto a determinate cerchie di esperti, ignorandone altre, e di avere istituzionalizzato gli scambi con la comunità scientifica con grande ritardo. Sono inoltre stati messi in discussione i processi di analisi adottati per trattare questa grande quantità di informazioni, a volte lacunose, incerte o contraddittorie. Le critiche hanno infine riguardato anche il modo in cui le conoscenze scientifiche sono state considerate nell'ambito delle decisioni assunte dalle autorità per affrontare la pandemia, e quello in cui sono state comunicate al pubblico.

Alla luce di quanto precede, il 26 gennaio 2021 le Commissioni della gestione delle Camere federali (CdG) hanno incaricato il Controllo parlamentare dell'amministrazione (CPA) di procedere a una valutazione dell'uso delle conoscenze scientifiche da parte dell'UFSP durante la crisi pandemica. Tale valutazione si iscrive nell'ambito dell'ispezione delle CdG sulla gestione della crisi pandemica da parte delle autorità federali².

Nella seduta del 1° aprile 2021 la sottocommissione competente DFI/DATEC della Commissione della gestione del Consiglio nazionale (CdG-N) ha deciso, sulla base di una bozza di progetto del CPA, di incentrare la valutazione sulle prime fasi della crisi e sulle domande poste di seguito, ognuna delle quali è stata trattata in un capitolo specifico:

- *le basi giuridiche e strategiche* hanno fatto sì che le conoscenze scientifiche raccolte sul nuovo coronavirus fossero considerate in modo adeguato durante la crisi? (cap. 3)
- *L'organizzazione e le procedure* erano opportune per trattare le conoscenze scientifiche sul nuovo coronavirus? (cap. 4)

¹ L'11 mar. 2020 l'Organizzazione mondiale della sanità (OMS) ha dichiarato che la diffusione del COVID-19 può essere considerata una pandemia.

² I lavori delle CdG in materia sono disponibili al seguente indirizzo: www.parlamento.ch > Organi > Commissioni > Commissioni di vigilanza > CdG > Ispezione in relazione alla pandemia di COVID-19 (consultato il 18 mag. 2022).

- Le conoscenze scientifiche sul nuovo coronavirus sono state *considerate* in modo adeguato nelle *basi decisionali*? (cap. 5)
- La *comunicazione al pubblico* delle conoscenze scientifiche è avvenuta in modo opportuno in termini di contenuti e di ripartizione dei compiti? (cap. 6)

La valutazione del CPA non aveva lo scopo di verificare l'adeguatezza delle decisioni e della ponderazione degli interessi da parte dal Consiglio federale, né la validità delle conoscenze scientifiche (cfr. n. 1.3).

1.2 Metodologia

Il CPA ha esaminato l'uso delle conoscenze scientifiche da parte dell'UFSP all'inizio della crisi. Il periodo preso in esame dalla valutazione va dall'inizio del 2020 a fine marzo 2021, ossia dai primi allarmi legati al nuovo coronavirus alla fase in cui iniziano la raccolta e l'analisi dei dati. Per rispondere alle domande della valutazione, il CPA ha applicato i metodi di raccolta e di analisi dei dati illustrati nella tabella 1. L'allegato 1 alla fine del rapporto illustra in modo schematico l'approccio della valutazione, mentre l'allegato 2 spiega in dettaglio i criteri di valutazione sui quali si è basato il CPA.

Tabella 1

Panoramica dei metodi

Domande di valutazione	Analisi documentale	Interviste	Casi di studio	Analisi della letteratura (accompagnamento esterno)	Analisi delle conferenze stampa e dei dossier per i media (mandato esterno)
Basi giuridiche e strategiche	*	(*)			
Organizzazione e procedure di trattamento	*	*	(*)		
Considerazione nelle basi decisionali			*	*	
Comunicazione al pubblico	*	*			*

Legenda: * = contributo principale all'analisi; (*) = contributo secondario all'analisi

Attraverso un'*analisi documentale* il CPA ha esaminato le basi giuridiche e strategiche della gestione della crisi e dell'eventuale ricorso alle conoscenze scientifiche, come pure i documenti di carattere generale prodotti dall'Amministrazione federale sull'organizzazione dell'UFSP e sul trattamento da parte di quest'ultimo delle diverse conoscenze scientifiche sul coronavirus. La verifica ha riguardato anche la ripartizione dei compiti tra i diversi attori per quanto concerne la comunicazione al pubblico.

A completamento dell'analisi sono state condotte *interviste* con i collaboratori dell'UFSP, della Segreteria generale del Dipartimento federale dell'interno (SG-DFI) e con alcuni esponenti della comunità scientifica. Nel complesso si sono svolte 31 interviste (vedi elenco delle persone interpellate alla fine del rapporto).

Per risalire ai processi decisionali delle misure concrete, il CPA ha altresì approfondito l'analisi del trattamento e della considerazione delle conoscenze scientifiche concentrandosi su cinque *casi di studio*, nell'ambito dei quali è stata condotta un'analisi mirata dei documenti e sono state formulate domande specifiche durante le interviste. Il CPA ha dapprima elencato i temi ricorrenti nei provvedimenti contro il coronavirus che rientrano nel settore di competenza dell'UFSP e successivamente ha sottoposto i casi potenziali alla sottocommissione competente. Nella seduta del 28 giugno 2021 la sottocommissione ha deciso di concentrarsi sull'uso delle conoscenze relative alla trasmissione del virus, individuando i casi di studio elencati di seguito³:

- uso della mascherina;
- restrizioni riguardanti gli incontri privati;
- restrizioni riguardanti i grandi eventi;
- restrizioni riguardanti ristoranti e bar;
- restrizioni riguardanti scuole e università.

Il CPA ha svolto un'*analisi della letteratura* per ognuno di questi temi. Lo scopo di questa analisi non consisteva nel censire minuziosamente le pubblicazioni apparse sul nuovo coronavirus, bensì nel fare il punto sulle principali conoscenze disponibili in materia, per monitorarne l'evoluzione e stabilire in che misura siano state riprese nelle basi decisionali elaborate all'attenzione del Consiglio federale, vale a dire verificare se siano state fornite spiegazioni di carattere scientifico (indicando o meno la fonte) a sostegno delle proposte. Una breve cronologia dei singoli casi di studio e dell'evoluzione delle conoscenze e delle decisioni del Consiglio federale è disponibile nell'allegato 3. Per garantire la correttezza della propria analisi delle conoscenze scientifiche, il CPA ha assegnato un *mandato di accompagnamento esterno* al professor Arnaud Chiolero, esperto in medicina di base ed epidemiologo, direttore del Laboratoire de santé des populations (#PopHealthLab) dell'Università di Friburgo. Il professor Chiolero ha inserito i propri commenti e completato l'elenco delle pubblicazioni elaborato dal CPA, rileggendone le analisi e il rapporto.

La comunicazione nell'*ambito delle conferenze stampa e dei dossier per i media* è stata oggetto di analisi in due casi di studio, uno sull'uso della mascherina e l'altro sulle restrizioni riguardanti gli incontri privati, che sono stati scelti in quanto le rispettive misure hanno avuto un'evoluzione nel tempo e le raccomandazioni sui comportamenti da adottare si rivolgevano direttamente alle singole persone. Mediante una procedura di bando è stato assegnato un *mandato esterno* a Jörg Schneider (esperto in comunicazione mediatica, *js_studien+analysen*), a Franziska Oehmer-Pedrazzi (esperta in scienze della comunicazione, Haute École des Grisons e Università di Zurigo) e a Stefano Pedrazzi (ricercatore in scienze della comunicazione

³ Maggiori informazioni su questi casi di studio sono disponibili nell'allegato 3.

e dei media, Università di Friburgo). I tre esperti incaricati hanno abbinato l'analisi quantitativa del contenuto di 36 conferenze o incontri per le informazioni specialistiche alla stampa sui temi in questione (uso della mascherina, incontri privati) a un'analisi qualitativa approfondita di cinque di esse (compresi i dossier per i media), concentrandosi sulla comunicazione di spiegazioni scientifiche (con o senza indicazione della fonte) correlate a questi due temi. I risultati completi sono illustrati in un rapporto a parte⁴.

La raccolta e l'analisi dei dati si sono tenute dall'aprile 2021 al marzo 2022. Al termine della valutazione il CPA ha discusso gli aspetti principali con l'UFSP. Le unità amministrative interessate sono inoltre state invitate a esprimersi sul progetto di rapporto nel giugno 2022.

1.3 Vantaggi e limiti della valutazione

La crisi pandemica è oggetto di numerosi rapporti, in alcuni dei quali vengono trattati i temi della presente valutazione⁵. Il CPA si è coordinato con gli autori di tali studi, rinviando ai rispettivi risultati ove opportuno. Il CPA ha altresì integrato i risultati sul ruolo e sulle prestazioni della Commissione federale per la preparazione e la risposta alle pandemie (CFP), frutto della valutazione delle commissioni consultive extraparlamentari⁶ effettuata in parallelo dal CPA.

Contrariamente agli studi esistenti, questa valutazione si basa sui casi di studio relativi a provvedimenti specifici contro il coronavirus. Questo permette di esaminare i documenti dell'Amministrazione federale e i processi di uso delle conoscenze scientifiche, relativamente a tali casi, e quindi di metterli a confronto con le

4 Oehmer-Pedrazzi, Franziska / Pedrazzi, Stefano / Schneider, Jörg (2022): Analyse der öffentlichen Kommunikation der wissenschaftlichen Erkenntnisse zum neuen Coronavirus. Rapporto su mandato del CPA.

5 Segnatamente CaF (2020): Rapporto di valutazione della gestione della crisi pandemica di COVID-19 (prima fase); CaF (2022): Rapporto concernente la valutazione della gestione di crisi dell'Amministrazione federale durante la pandemia di COVID-19 (seconda fase); Hofmänner, Alexandra (2021): The Role of Science in the Swiss Policy Response to the COVID-19 Pandemic. University of Basel; Interface (2022): Valutazione della gestione della crisi COVID-19 fino all'estate 2021. Riassunto esecutivo del rapporto finale all'attenzione dell'Ufficio federale della sanità pubblica (UFSP). Lucerna; SN-STF (2022): Rapporto di chiusura della Swiss National COVID-19 Science Task Force (mcs-ftf); Wenger, Andreas / Hauri, Andrin / Kohler, Kevin / Scharte, Benjamin / Thiel, Jan (2020): Schweizer Krisenmanagement: Die Coronavirus-Pandemie als fachliche und politische Lernchance. ETH Zürich; Hirschi, Caspar / Hornung, Johanna / Jaltou, Dylan / Mavrot, Céline / Sager, Fritz / Schlauffer, Caroline (2022): Wissenschaftliche Politikberatung in Krisenzeiten in der Schweiz: eine Analyse der Finanzkrise, des Fukushima-Unfalls und der COVID-19 Pandemie. Schlussbericht zuhanden des Schweizerischen Wissenschaftsrats (SWR). San Gallo, Losanna, Berna; SWR (2022): Akzeptanz von Krisenmassnahmen durch die Bevölkerung. Die Lehren aus COVID-19. SWR Dokument 1/2022.

6 Commissioni consultive extraparlamentari, rapporto del CPA del 20 giu. 2022 all'indirizzo della Commissione della gestione del Consiglio degli Stati (CdG-S).

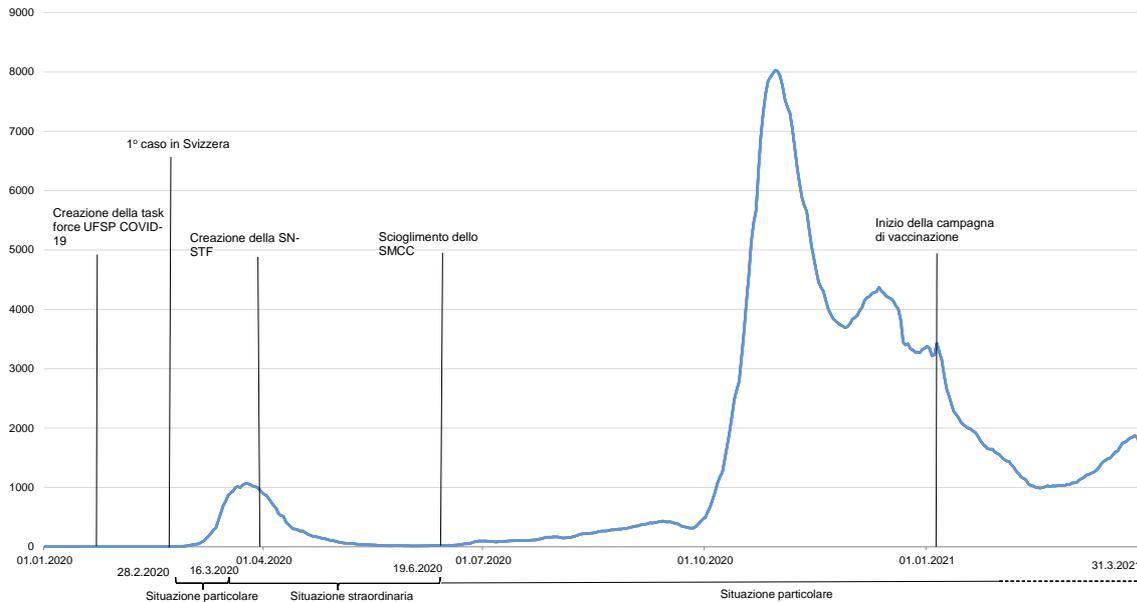
del processo di utilizzo delle conoscenze, nei paragrafi successivi si ripercorre la dinamica della crisi.

Il periodo della crisi pandemica oggetto della presente valutazione è stato contraddistinto dalle prime due ondate di casi di COVID-19. La legge sulle epidemie (LEp)⁹ costituisce la base fondamentale dell'azione della Confederazione. Essa ne stabilisce il perimetro dell'attività e delle competenze nei diversi stadi di un'epidemia. In una situazione particolare ai sensi dell'articolo 6 LEp, sentiti i Cantoni, il Consiglio federale può ordinare direttamente determinati provvedimenti che rientrano di norma nelle competenze dei Cantoni. Se la situazione è straordinaria, il Consiglio federale può ordinare i provvedimenti necessari per tutto il Paese o per talune parti di esso (art. 7 LEp)¹⁰. Il Consiglio federale ha dichiarato la situazione particolare il 28 febbraio 2020 e successivamente la situazione straordinaria il 16 marzo 2020. Il 19 giugno 2020 si è tornati alla situazione particolare, che si è protratta fino al termine del periodo oggetto della valutazione. Il seguente grafico (figura 1) illustra l'evoluzione cronologica del numero medio di casi in Svizzera e permette di collocare a livello temporale alcuni eventi importanti, come la creazione o lo scioglimento di diversi organi oppure il lancio della campagna di vaccinazione in Svizzera, svoltasi soprattutto dopo gli eventi analizzati nel presente rapporto.

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

¹⁰ Büro Vatter AG (2018): Analyse de la situation particulière au sens de la LEp : tâches, responsabilités et compétences de la Confédération, p. III (disponibile in tedesco e francese).

Evoluzione dei casi di COVID-19 in Svizzera ed eventi importanti nel periodo di valutazione



Legenda: media giornaliera del numero di casi di COVID-19 confermati in laboratorio in Svizzera su base settimanale. Durante la prima ondata le capacità di test erano inferiori, cosicché in quel periodo non è stato possibile individuare tutti i casi. UFSP: Ufficio federale della sanità pubblica; SN-STF: Swiss National COVID-19 Science Task Force; SMCC: Stato maggiore di crisi del Consiglio federale per la gestione della pandemia da coronavirus.

Fonte: opendata.swiss

L'analisi dell'uso delle conoscenze scientifiche può essere suddivisa schematicamente in diverse fasi (figura 2), descritte in sintesi nel presente capitolo e illustrate più in dettaglio in quelli successivi, dove vengono esposti i risultati. La prima fase riguarda le basi giuridiche e strategiche della gestione della crisi che disciplinano l'ambito dell'eventuale ricorso alle conoscenze scientifiche. La seconda è quella dell'organizzazione e delle procedure di trattamento concrete delle conoscenze scientifiche. La terza si riferisce al modo in cui le conoscenze scientifiche sono considerate nelle basi decisionali elaborate dall'Amministrazione federale nell'ottica delle decisioni sulle misure anti-crisi. L'ultima concerne la comunicazione al pubblico di tali conoscenze da parte dei diversi attori.

Figura 2

Schema di analisi: uso delle conoscenze scientifiche



2.1 Basi giuridiche e strategiche del ricorso alle conoscenze scientifiche

Le basi giuridiche e strategiche che hanno orientato la risposta delle autorità comprendono, da un lato, testi sulla gestione della crisi in seno all'Amministrazione federale e, dall'altro, testi più specifici sul rischio di una pandemia. Il modo in cui l'Amministrazione federale si organizza e comunica in caso di crisi è definito a sua volta dalla legge sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione¹¹ e dalla relativa ordinanza¹², dalle istruzioni del Consiglio federale concernenti la gestione

¹¹ Legge federale del 21 mar. 1997 sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (LOGA; RS 172.010)

¹² Ordinanza del 25 nov. 1998 sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (OLOGA; RS 172.010.1)

delle crisi nell'Amministrazione federale¹³, dal Manuale di gestione di crisi dell'UFSP¹⁴ o ancora, in materia di comunicazione, dal Manuale di comunicazione di crisi della Cancelleria federale (CaF)¹⁵. Per quanto concerne la Svizzera, i provvedimenti specifici contro le malattie trasmissibili, come la COVID-19 provocata dal nuovo coronavirus, si basano sulla LEp, che «disciplina la protezione dell'essere umano dalle malattie trasmissibili e prevede i provvedimenti necessari a tal fine» (art. 1 LEp). In qualità di autorità competente in materia di salute umana (art. 9 cpv. 1 OOrg-DFI), l'UFSP ricopre un ruolo centrale. Conformemente ai provvedimenti preparatori richiesti dalla LEp (art. 8) l'UFSP e la Commissione federale per la preparazione e la risposta alle pandemie (CFP) hanno elaborato nel 2018 un Piano svizzero per pandemia influenzale che descrive la preparazione del sistema sanitario alla lotta contro gli effetti di una pandemia e definisce la ripartizione dei ruoli tra Confederazione e Cantoni, rendendo così possibile una coerente pianificazione degli interventi su scala nazionale¹⁶. In qualità di membro dell'Organizzazione mondiale della sanità (OMS), la Svizzera ha inoltre adottato il Regolamento sanitario internazionale¹⁷, che punta a «prevenire, proteggere, tenere sotto controllo e fornire una risposta sanitaria alla diffusione internazionale di malattie tramite modalità commisurate» (art. 2 RSI). L'OMS dispone altresì di un piano di gestione dei rischi in caso di pandemia influenzale («influenza»)¹⁸.

2.2 Organizzazione e procedure di trattamento delle conoscenze scientifiche

L'UFSP persegue in particolare gli obiettivi di proteggere e promuovere la salute, di riconoscere precocemente le nuove minacce per la salute e di essere sempre pronto a far fronte in modo efficace a crisi (art. 9 cpv. 2 lett. a e b OOrg-DFI). La divisione «Malattie trasmissibili» è quindi incaricata di vigilare su tali malattie, di pubblicare i rapporti sulla situazione epidemiologica, di definire le strategie di prevenzione e di controllo e di attuarle.

A seguito della comparsa del nuovo coronavirus in Cina, il 23 gennaio 2020 l'UFSP ha creato la «Task force UFSP COVID-19», una struttura interna per contrastare

¹³ Istruzioni del 21 giu. 2019 concernenti la gestione delle crisi nell'Amministrazione federale (FF **2019** 3837).

¹⁴ UFSP (2018): Manuel de gestion de crise OFSP (disponibile in tedesco e francese).

¹⁵ CaF (2020): Comunicazione di crisi. Coordinamento della politica di comunicazione di crisi da parte della Cancelleria federale in caso di eventi di importanza nazionale. Manuale e strumenti. *Di seguito*: Manuale di comunicazione di crisi.

¹⁶ UFSP (2018): Piano svizzero per pandemia influenzale, pag. 7. *Di seguito*: Piano pandemico.

¹⁷ Regolamento sanitario internazionale (RSI) del 23 mag. 2005, entrato in vigore in Svizzera il 15 giu. 2007 (RS **0.818.103**).

¹⁸ OMS (2017): Pandemic influenza risk management: a WHO guide to inform and harmonize national and international pandemic preparedness and response.

questo nuovo virus¹⁹. La task force, composta soprattutto da collaboratori della divisione «Malattie trasmissibili», come pure da persone di altre divisioni o assunte a tempo determinato, si articolava in vari gruppi di lavoro specializzati in aspetti specifici della crisi, creati man mano che la situazione evolveva e in base alle esigenze. In particolare, a fine marzo 2020 è stato creato un gruppo di lavoro incaricato della ricerca, il cui compito consisteva nell'assicurare il coordinamento tra l'UFSP e la comunità scientifica.

Oltre alle competenze interne, la Task force UFSP COVID-19 ha fatto ricorso a numerosi attori esterni sia a livello nazionale che internazionale (cfr. n. 4.2). Uno di questi attori chiave è la «Swiss National COVID-19 Science Task Force» (SN-STF)²⁰: istituita a fine marzo del 2020 su iniziativa del Fondo nazionale per la ricerca scientifica (FNS), del Consiglio dei PF (PF), di Swissuniversities e delle Accademie svizzere delle scienze (a+), la SN-STF doveva riunire le competenze scientifiche e multidisciplinari presenti in Svizzera. A partire dal 30 marzo 2020 questo organo è stato incarico ufficialmente dalla Confederazione di fornire consulenza alle autorità ed è stato aggregato allo Stato maggiore di crisi del Consiglio federale per la gestione della pandemia da coronavirus (SMCC), fino allo scioglimento di quest'ultimo nel giugno del 2020, a seguito del quale la SN-STF è stata aggregata direttamente alla Task force UFSP COVID-19. La SN-STF, articolata in gruppi tematici, ha riunito fino a 83 esperti di settori come medicina, immunologia, virologia, economia, etica o diritto. È stata sciolta il 31 marzo 2022.

2.3 Considerazione delle conoscenze scientifiche nelle basi decisionali

Una volta che le informazioni di carattere scientifico sono state raccolte presso le varie fonti e analizzate dall'UFSP, occorre valutare il modo in cui sono state considerate nelle basi decisionali elaborate all'attenzione del Consiglio federale. Quest'ultimo decide in base a proposte scritte che riceve dall'Amministrazione (art. 3 cpv. 1 OLOGA), ma anche i dipartimenti possono trasmettere documenti di lavoro o note informative (art. 3 cpv. 4 e 5 OLOGA) al Consiglio federale. Di norma tali documenti vengono redatti dagli uffici competenti, in collaborazione con la segreteria generale del dipartimento interessato. Le proposte e i documenti di lavoro redatti da un'unità vengono inizialmente inviati alle altre unità amministrative cointeresate, affinché queste ultime possano esprimere il loro parere (art. 4 OLOGA). Le divergenze vengono appianate nella misura del possibile nella consultazione degli uffici. Anche i documenti, una volta consolidati, vengono inviati a tutti i dipartimenti per la procedura di corapporto (art. 5 OLOGA), che ha lo scopo

¹⁹ Il rapporto delle CdG del 17 mag. 2022 sull'organizzazione di crisi della Confederazione per la gestione della pandemia di COVID-19 (da gen. a giu. 2020) si occupa approfonditamente dell'organizzazione di crisi del DFI e dell'UFSP durante la crisi in questione (FF 2022 1801).

²⁰ Sebbene abbiano un nome simile, è importante non confondere la «Task force UFSP COVID-19» con la «Swiss National COVID-19 Science Task Force» (SN-STF). Consultare le parole chiave all'inizio del rapporto. Dal maggio 2022 la Task force UFSP COVID-19 è stata ridenominata «Gruppo di coordinamento COVID-19».

3

Adeguatezza delle basi giuridiche e strategiche alla considerazione delle conoscenze scientifiche

Il CPA ha analizzato il modo in cui è disciplinata la considerazione delle conoscenze scientifiche nelle basi giuridiche e strategiche della gestione della crisi, basandosi su criteri come la chiarezza e la coerenza dei testi oppure sul ruolo attribuito alle conoscenze scientifiche (allegato 2). Il CPA rileva che il ricorso a tali conoscenze scientifiche è poco concretizzato nelle basi strategiche (n. 3.1) e che la commissione consultiva competente non ha svolto il ruolo che invece le veniva attribuito in tali testi (n. 3.2). L'uso delle conoscenze scientifiche è stato pertanto regolamentato durante la crisi, soprattutto attraverso mandati ad hoc (n. 3.3).

3.1

Il ricorso alle conoscenze scientifiche è poco concretizzato nelle basi strategiche

Le basi giuridiche e strategiche che devono orientare la risposta delle autorità durante le crisi, in linea generale, o durante una pandemia, più specificamente, (cfr. n. 2.1) sono redatte in modo chiaro. Alcuni studi osservano tuttavia che il quadro giuridico svizzero non attribuisce alla scienza un ruolo significativo²⁴. Il CPA rileva che il ricorso alle conoscenze scientifiche nel processo decisionale («evidence-based policy») è menzionato in vari testi, ma in modo astratto. Si tratta anzitutto di disposizioni che raccomandano di basare gli obiettivi e le strategie di preparazione alla crisi su fatti scientifici. Si fa tuttavia poca menzione della collaborazione concreta tra l'Amministrazione federale e la comunità scientifica, come pure delle procedure di trattamento delle conoscenze scientifiche nel momento in cui il Paese piomba di fatto in una situazione di crisi.

A livello delle basi giuridiche, la legge sulle epidemie, rivelatasi fondamentale nella gestione della crisi pandemica, cita l'uso delle conoscenze scientifiche all'articolo 4, il quale precisa che il Consiglio federale è tenuto a definire gli obiettivi e le strategie per l'individuazione delle malattie trasmissibili e la lotta contro di esse, tenendo conto in particolare dello stato attuale della scienza (art. 4 cpv. 2 lett. c LEp). L'UFSP è inoltre responsabile della pubblicazione di raccomandazioni, che aggiorna regolarmente secondo lo stato della scienza, in merito ai provvedimenti da adottare contro le malattie trasmissibili (art. 9 cpv. 3 LEp). In generale l'UFSP è altresì incaricato di preparare, controllare, coordinare e partecipare all'elaborazione ed all'esecuzione di atti normativi sulla sanità pubblica (art. 9 cpv. 3 lett. a OOrg-DFI). L'ordinanza sulle epidemie²⁵ non contiene maggiori informazioni per quanto concerne il peso delle conoscenze scientifiche nell'ambito del processo decisionale.

Tali normative sono tuttavia poco concretizzate nei testi strategici che ne scaturiscono. Il Piano svizzero per pandemia influenzale, elaborato dall'UFSP, incarica dunque tale ufficio di seguire «il progresso della conoscenza scientifica, in modo da poter

²⁴ Hofmänner (2021); Wenger et al. (2020).

²⁵ Ordinanza del 29 apr. 2015 concernente la lotta contro le malattie trasmissibili dell'essere umano (ordinanza sulle epidemie, OEp; RS **818.101**)

eventualmente adeguare le modalità d'impiego delle misure e la strategia che ne è alla base»²⁶. Lo stesso documento indica che l'ufficio è incaricato di gestire un «pool informativo da aggiornare in modo continuo tramite una preconstituita rete informativa comprendente l'UFSP, il medico in capo dell'esercito, la Farmacia dell'esercito, Swissmedic, i gruppi di esperti e le commissioni competenti»²⁷. I termini restano quindi molto vaghi e non permettono di definire concretamente quali ambienti scientifici interpellare né come. Il Manuale di gestione di crisi dell'UFSP, a sua volta, non fa alcun riferimento al ricorso alle conoscenze scientifiche per affrontare un'epidemia.

3.2 La commissione competente in caso di pandemia non è stata convocata

L'Amministrazione federale può istituire commissioni extraparlamentari che le prestino consulenza nell'adempimento dei suoi compiti (art. 57a LOGA). Un tale organo in materia di pandemia è stato istituito nel 2011: la Commissione federale per la preparazione e la risposta alle pandemie (CFP). La CFP è formata da esperti nel campo dell'epidemiologia, delle scienze naturali, della medicina, della comunicazione e di altre discipline importanti per la preparazione alle pandemie e la loro gestione, che percepiscono un'indennità per partecipare alle sedute. Nella commissione siedono anche i rappresentanti dell'Amministrazione federale²⁸, quali membri permanenti con funzione consultiva. Nonostante le sue competenze in materia di prevenzione e gestione di una pandemia, questa commissione non viene menzionata nella LEp, contrariamente alla Commissione federale per le vaccinazioni (CFV), il cui compito consiste in particolare nel fornire consulenza al Consiglio federale, in occasione dell'emanazione di disposizioni sui vaccini, e alle autorità incaricate dell'esecuzione della LEp oppure nell'elaborare raccomandazioni all'attenzione dell'UFSP in materia di vaccinazioni (art. 56 cpv. 1 e 2 LEp).

La decisione istitutiva della CFP le attribuisce pertanto un ruolo consultivo in caso di pandemia per quanto concerne la valutazione della situazione e del rischio, come pure nella scelta delle strategie e delle misure per gestire tale evento²⁹. Anche il Piano pandemico prevede che tale commissione metta a disposizione le proprie competenze e fornisca consulenza in caso di situazioni particolari e straordinarie³⁰. La CFP non è tuttavia stata convocata per gestire questa pandemia, anche se si è fatto ricorso in modo puntuale alle competenze di alcuni dei suoi membri. La recente valutazione del CPA sulle commissioni consultive è giunta alla conclusione che ciò sia stato dovuto, in particolare, al modo diverso di alcuni suoi componenti di intendere la funzione di

²⁶ UFSP (2018): Piano pandemico, pag. 15.

²⁷ UFSP (2018): Piano pandemico, pag. 18.

²⁸ Strategos (2022): Commissions consultatives extraparlémentaires : neuf études de cas. Mandante: Controllo parlamentare dell'amministrazione. Losanna, 22 mar. 2022, n. 4.4 e 7.2.4.

²⁹ Art. 2 Verfügung über die Einsetzung der Eidgenössischen Kommission für Pandemievorbereitung und -bewältigung (EKP) vom 14.12.2018.

³⁰ UFSP (2018): Piano pandemico, pag. 19.

detta commissione, secondo i quali essa dovrebbe intervenire soltanto nelle attività di preparazione a una pandemia e limitatamente a virus di tipo influenzale, benché la decisione istitutiva specifichi chiaramente il contrario. Alla luce del diritto pertinente, il CPA è dunque giunto alla conclusione che la CFP avrebbe dovuto svolgere un ruolo più centrale nella gestione della crisi pandemica, anche se sarebbe stato difficile farlo, viste le risorse di cui dispone, poiché avrebbe obbligato da un giorno all'altro coloro che ne fanno parte a dedicare molto più tempo alle attività di tale commissione³¹. Anche il Consiglio federale ha giustificato la situazione con il fatto che «la CFP non dispone di tutto il know-how necessario in questo ambito» e che «le mancavano le risorse, essendo i suoi membri fortemente sollecitati nei rispettivi ruoli professionali»³².

3.3 L'Amministrazione federale ha precisato i mandati attribuiti alla comunità scientifica nel corso della crisi

Data la mancanza di criteri specifici circa le modalità e i tempi di coinvolgimento della comunità scientifica e tenuto conto del fatto che gli organi esistenti non sono stati implicati, la decisione di avvalersi di esperti è stata presa di volta in volta. Dopo una prima fase di confusione, nella quale i contatti personali hanno avuto un ruolo chiave (n. 4.2), il contenuto dei mandati conferiti dall'Amministrazione federale ai diversi esponenti della comunità scientifica è determinante per comprendere quale peso – riadattato a più riprese – sia stato attribuito a tali competenze durante la crisi.

Il primo mandato conferito alla SN-STF, ad esempio, firmato a fine marzo 2020 da Confederazione, FNS, Consiglio dei PF, Swissuniversities e a+, le assegnava il compito di fornire consulenza alla politica e alle autorità per aiutarle a prendere decisioni sulla scorta delle conoscenze della comunità scientifica svizzera. I principali destinatari di tale consulenza erano l'UFSP, lo SMCC e la Segreteria di Stato per la formazione, la ricerca e l'innovazione (SEFRI). In questo primo mandato sono inoltre stati definiti altri compiti, come quello di mettere l'accento sulle possibilità di ricerca o di innovazione legate al nuovo coronavirus³³. Nel giugno 2020, quando si è tornati alla situazione particolare e lo SMCC è stato sciolto, il mandato della SN-STF è stato modificato. Il secondo mandato precisava che l'obiettivo superiore consisteva nella consulenza scientifica «indipendente», aggettivo che non figurava nel primo mandato. La cerchia dei destinatari di tali competenze scientifiche risultava inoltre ben più ristretta: si limitava esclusivamente alla task force interna dell'UFSP, benché il testo specificasse che la SN-STF, per il tramite della Task force UFSP COVID-19, poteva

³¹ CPA (2022), n. 5.2. V. anche il rapporto di esperti commissionato dal CPA: Strategos (2022), n. 4.4 e 7.2.4; Wenger et al. (2020); Hirschi et al. (2022).

³² Parere del Consiglio federale sul postulato Regazzi «Swiss National COVID-19 Science Task Force. Analisi degli errori e delle inadempienze» del 16 mar. 2022 (22.3175).

³³ Nationales Wissenschaftliches Beratungsgremium. Mandat an Schweizerischen Nationalfonds, ETH-Rat, Swissuniversities, Verbund der Akademien a+, pag. 4. *Di seguito*: mandato SN-STF del 30 mar. 2020.

confrontarsi con altri uffici federali e autorità cantonali³⁴. Si precisava altresì che la SN-STF poteva decidere di pubblicare le proprie valutazioni su altri temi di sua scelta³⁵. Gli altri obiettivi citati nel primo mandato (ricerca e innovazione) non venivano ripresi, evidenziando come il ruolo della SN-STF fosse stato ricalibrato sulla consulenza scientifica dell'UFSP. Tale mandato era ancora in vigore al termine del periodo di valutazione.

L'UFSP ha lavorato anche con la rete «Swiss School of Public Health» (SSPH+), che riunisce le facoltà delle scienze della sanità pubblica in Svizzera³⁶. A seguito di un contatto stabilito dalla rete SSPH+, nel maggio 2020 veniva firmato un primo contratto³⁷, nel quale si incaricava la rete di avvalersi delle competenze della comunità accademica per risolvere la crisi di COVID-19 e, a tal fine, di mettere a disposizione dell'UFSP una piattaforma non pubblica che gli permettesse di porre domande alle quali avrebbe risposto la comunità scientifica della rete SSPH+. Lo scopo era infatti quello di disporre di un'ampia panoramica e di una sintesi del dibattito scientifico, nonché delle diverse vedute e proposte degli esperti per renderle poi accessibili alle autorità. L'UFSP ha successivamente integrato il mandato, nel dicembre 2020³⁸, incaricando la rete SSPH+ di effettuare una rassegna della letteratura, che fino a quel momento veniva realizzata internamente (cfr. n. 4.1). Sebbene questo si collochi al di fuori dell'intervallo temporale considerato dalla valutazione, è interessante notare che nel giugno 2021 veniva firmato un nuovo contratto con la rete SSPH+, incentrato sulle rassegne della letteratura e nel quale non si faceva più alcuna menzione della messa a disposizione di competenze scientifiche³⁹.

La modalità secondo cui tali mandati si sono concretizzati sta a dimostrare come l'Amministrazione federale abbia agito in modo reattivo e non proattivo, adeguando le finalità di tali conoscenze specifiche esterne in corso d'opera. Sebbene il CPA riconosca l'importanza di una certa flessibilità, questo modo di procedere ad hoc rischia di non differenziare con la dovuta chiarezza le prestazioni dei diversi attori (cfr. n. 4.2).

³⁴ In particolare, alcuni membri della SN-STF hanno partecipato alle sedute pressoché settimanali del comitato direttivo per il COVID-19, alle quali partecipavano le segreterie generali di tutti i dipartimenti, come pure i rappresentanti della CaF, della Conferenza svizzera delle direttrici e dei direttori cantonali della sanità (CDS) e dell'UFSP nonché, in alcuni casi, delle parti sociali.

³⁵ Rahmenmandat an die Swiss National COVID-19 Science Task Force und den ETH-Rat. *Di seguito*: mandato SN-STF del 14 lug. 2020.

³⁶ Raggruppa le facoltà affiliate alle seguenti istituzioni: Università di Basilea, Università di Berna, Università di Friburgo, Università di Ginevra, Università di Losanna, Università di Lucerna, Università di Neuchâtel, Università della Svizzera italiana, Università di Zurigo, Berner Fachhochschule, Scuola universitaria professionale della Svizzera italiana e Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften.

³⁷ Fachexpertise Epidemiologie COVID-19. Vertrag zwischen dem BAG und SSPH+. 20.5.2020.

³⁸ Fachexpertise Epidemiologie COVID-19. Vertragsergänzung zwischen dem BAG und SSPH+. 10.12.2020.

³⁹ COVID-19: Literaturrecherchen zu Sars-CoV-2 und COVID-19. Vertrag zwischen dem BAG und SSPH+. 15.6.2020.

4

Adeguatezza dell'organizzazione e delle procedure di trattamento delle conoscenze scientifiche

L'organizzazione e le procedure di trattamento delle conoscenze scientifiche riguardano, da un lato, i processi interni dell'UFSP, relativi alla raccolta e all'analisi di tali conoscenze, e, dall'altro, i rapporti che l'Ufficio ha instaurato con i soggetti esterni per procurarsi le informazioni o integrare quelle di cui disponeva. I criteri di valutazione utilizzati dal CPA (come l'adeguatezza delle modalità di scambio con la comunità scientifica, la pluralità delle fonti di informazione o la definizione esatta delle esigenze in termini di conoscenze scientifiche) figurano nell'allegato 2. Dalle analisi svolte dal CPA emerge che l'organizzazione interna per la raccolta e la selezione delle conoscenze scientifiche rilevanti non si basava su criteri espliciti (n. 4.1). La collaborazione dell'UFSP con la comunità scientifica è stata tardiva e poco sistematica (n. 4.2). I rapporti con la SN-STF sono tuttavia migliorati nel tempo (n. 4.3).

4.1

I criteri di raccolta e selezione delle conoscenze scientifiche da parte dell'UFSP non erano espliciti

Il nuovo coronavirus ha prodotto un numero impressionante di pubblicazioni scientifiche sull'argomento. A fine marzo 2021 erano registrati in una piattaforma specializzata⁴⁰ circa 140 000 articoli su questo argomento, pari approssimativamente a 2000 nuove pubblicazioni alla settimana, senza contare gli articoli in prepubblicazione («preprint»), ossia non ancora sottoposti a una valutazione da parte di pari («peer review») e inseriti in una rivista scientifica. Molti dei soggetti interpellati sostengono che questa grande quantità di pubblicazioni rappresenti uno dei principali ostacoli all'uso delle conoscenze scientifiche, tanto più che alcune di queste pubblicazioni non erano di buona qualità⁴¹. In tale contesto è fondamentale disporre di un'organizzazione interna adeguata che permetta in particolare di raccogliere e selezionare le pubblicazioni, classificandone i contenuti in un'ottica di più ampio respiro.

Dal momento in cui è stata istituita la Task force UFSP COVID-19, questi compiti sono stati attribuiti al personale dell'UFSP che vi è stato destinato. Per tenersi al corrente dell'evoluzione delle conoscenze scientifiche, l'UFSP si è avvalso di una banca dati interna. Un gruppo di collaboratori era incaricato di effettuare una ricerca rapida per selezionare le pubblicazioni che rispondessero alle esigenze dei diversi gruppi di lavoro e metterle a disposizione di questi ultimi. È tuttavia difficile individuare i criteri precisi sui quali si basava tale selezione. In considerazione dell'enorme quantità di articoli, il CPA ritiene che sarebbe stato opportuno formulare tali criteri. Nonostante ciò, nulla fa pensare che non sia stato possibile rilevare risultati essenziali delle ricerche. Nel dicembre 2020, vista la portata considerevole di tale compito, l'UFSP ha incaricato la rete SSPH+ di realizzare una rassegna della

⁴⁰ PubMed è un motore di ricerca di dati bibliografici, specializzato nei settori della medicina e della biologia.

⁴¹ Chiolero, Arnaud / Cullati, Stéphane (2020): Informer en temps d'épidémie : comment faire mieux. In: Bulletin des médecins suisses 101 (35), pagg. 1040-1042.

letteratura su determinati argomenti, come l'efficacia delle misure non farmacologiche o le conseguenze a lungo termine del COVID-19 («Long Covid»). Anche i riferimenti bibliografici degli articoli inclusi nella rassegna della letteratura realizzata dalla rete SSPH+ sono stati trasmessi all'UFSP in un formato che ne permettesse l'inserimento nella banca dati interna per potervi fare rimando in seguito, ove necessario. Il CPA ritiene che fosse opportuno assegnare tale compito alla rete SSPH+, essendo quest'ultima formata da esponenti della comunità scientifica attivi nella ricerca. Alcune delle persone interpellate sottolineano tuttavia che non sarebbe stato possibile realizzare tali rassegne della letteratura su tutti gli argomenti. Per ottenere un risultato basato sugli standard della ricerca scientifica, tali rassegne devono infatti soddisfare determinati vincoli metodologici. L'UFSP aveva invece urgentemente bisogno di dati su temi specifici. Questo spiega perché alcune persone all'interno della Task force UFSP COVID-19, e in particolare nel gruppo di lavoro «Ricerca», abbiano continuato a seguire l'evoluzione delle conoscenze scientifiche, in modo puntuale e tematico, basandosi sulle richieste provenienti dai gruppi di lavoro. Anche in questo caso, è difficile individuare i criteri espliciti che hanno determinato la scelta tra un'analisi effettuata internamente o all'esterno.

La Task force UFSP COVID-19 ha creato numerosi gruppi di lavoro⁴² che a loro volta potevano comunicare le proprie esigenze di informazione durante le sedute interne che si svolgevano da due a tre volte alla settimana. Nelle fasce orarie prestabilite si potevano pertanto organizzare discussioni tecniche («Fachdiskussionen») più volte alla settimana. Queste sedute, coordinate dal gruppo di lavoro «Ricerca» e aperte a tutto il personale della Task force UFSP COVID-19, hanno permesso di discutere approfonditamente di tematiche specifiche, talvolta anche con il contributo di esperti esterni. Alla fine di marzo 2021 erano quindi state organizzate più di 80 discussioni tecniche su argomenti come la comunicazione, l'efficacia delle mascherine, i sistemi di informazione e la trasmissione dei dati, le quarantene, i test, la vaccinazione e le nuove varianti oppure per presentare i risultati delle ricerche, come quella di «Corona Immunitas»⁴³. Il CPA ritiene che questo abbia consentito di condividere le informazioni e di consolidare adeguatamente le conoscenze scientifiche su un determinato argomento, ma si rammarica del fatto che l'unica traccia di tali discussioni siano le presentazioni in PowerPoint, che non permettono di constatare in che misura sono state utilizzate tali conoscenze scientifiche.

⁴² In occasione delle interviste con il CPA alcuni soggetti esterni all'UFSP hanno lamentato il fatto che la struttura della Task force UFSP COVID-19 fosse vaga e che non fossero chiare le responsabilità dei singoli attori all'interno dell'organizzazione. V. a tale proposito anche CdG (2022), Interface (2022).

⁴³ Corona Immunitas è un programma nazionale, finanziariamente sostenuto dall'UFSP, che si prefigge di esaminare quante persone sono state infettate dal nuovo coronavirus e fino a che punto il fatto di avere contratto la malattia in passato rappresenti una protezione dalla (re)infezione.

4.2 L'UFSP ha collaborato con la comunità scientifica in maniera tardiva e poco sistematica

La prima fase della crisi è stata contraddistinta da scambi informali tra l'UFSP e la comunità scientifica. Molti di coloro che sono stati interpellati dal CPA hanno evidenziato il fatto che inizialmente i responsabili della questione all'interno dell'UFSP si sono rivolti a persone con le quali avevano già collaborato. Per contro, nel febbraio e marzo 2020, avendo anche la sensazione di non essere ascoltati, diversi esponenti della comunità scientifica hanno inviato lettere al capo di dipartimento responsabile della sanità pubblica o all'UFSP, nelle quali chiedevano di riconsiderare la pericolosità del nuovo coronavirus⁴⁴ o di adottare provvedimenti più restrittivi per la lotta contro la COVID-19⁴⁵. Sembra pertanto che nelle prime settimane di diffusione del nuovo coronavirus gli scambi intercorsi siano stati alquanto confusi⁴⁶.

I contatti tra l'UFSP e la comunità scientifica sono stati istituzionalizzati soltanto da fine marzo 2020. Ciò corrisponde al periodo nel quale si è registrata la prima forte ondata di casi di COVID-19 (cfr. figura 1 sopra) e il CPA osserva che si tratta quindi di una reazione pressoché inevitabile dell'UFSP. Per di più, per quanto concerne la SN-STF come pure la rete SSPH+, tale formalizzazione mediante mandato è avvenuta a seguito di un'iniziativa della comunità scientifica e non dell'UFSP⁴⁷ (cfr. n. 3.3). Oltre a tali mandati, l'UFSP si è avvalso delle competenze scientifiche frutto degli scambi diretti con altri Paesi, organismi internazionali riconosciuti come l'Organizzazione mondiale della sanità (OMS) o il Centro europeo di prevenzione e controllo delle malattie («European Center for Disease Prevention and Control» [ECDC]), degli organi tematici come la Commissione federale per le vaccinazioni (CFV), Swissnoso (Centro nazionale per la prevenzione delle infezioni), il Centro nazionale di riferimento per le infezioni virali emergenti (CRIVE) o la «Pediatric Infectious Disease Society of Switzerland» (PIGS), o ancora attraverso la ricerca sovvenzionata, segnatamente nell'ambito del FNS. Per quanto concerne quest'ultimo aspetto, l'UFSP ha finanziato numerosi progetti di ricerca scientifica⁴⁸ e ha partecipato alla selezione dei progetti per il programma nazionale di ricerca del FNS sul COVID-19 (PNR 78)⁴⁹.

L'UFSP si è dunque avvalso di molteplici canali per soddisfare le proprie esigenze di informazione, ma non ha proceduto in modo metodico. Sebbene in seno alla Task force UFSP COVID-19 sia stato istituito un gruppo di lavoro «Ricerca» per coordinare gli scambi con la comunità scientifica, l'Ufficio non disponeva di un piano chiaro per gestire le informazioni di carattere scientifico durante la pandemia. Secondo il CPA

⁴⁴ «Gefährlichkeit von COVID-19», lettera indirizzata da quattro esponenti della comunità scientifica al capo del DFI e all'UFSP il 25 feb. 2020.

⁴⁵ «Offener Brief an den Bundesrat bzgl. Coronavirus», lettera indirizzata da 25 esponenti della comunità scientifica al Consiglio federale il 12 mar. 2020.

⁴⁶ V. anche Hirschi et al. (2022), pagg. 38–39.

⁴⁷ L'integrazione al mandato della rete SSPH+ nel dicembre 2020, circa la rassegna della letteratura, è avvenuta su iniziativa dell'UFSP.

⁴⁸ Ad esempio «Corona Immunitas», finalizzato a studiare lo sviluppo degli anticorpi nella popolazione svizzera; rilevazione del SARS-CoV-2 nelle acque di scarico ecc.

⁴⁹ Tale questione è stata sottoposta come opzione complementare di valutazione alla sottocommissione competente, che tuttavia non l'ha acquisita. La presente valutazione non affronta quindi questi aspetti in dettaglio.

la costruzione di questa rete esterna non è avvenuta in modo sistematico, né a livello di forma né a livello di sostanza. Per quanto concerne la forma, il CPA ha rilevato che le richieste trasmesse alla SN-STF erano molto disomogenee: in alcune ad esempio si interpellavano i membri della SN-STF per avere un parere circa un determinato studio sulla trasmissione del virus nei ristoranti, altre richiedevano un'analisi molto più approfondita, in quanto si poneva ad esempio la questione dei rischi epidemiologici collegati alla prosecuzione dell'attività scolastica con le scuole aperte, compresa un'analisi comparativa dei vantaggi e degli svantaggi, nonché la definizione di criteri concreti per decidere circa l'apertura o la chiusura delle scuole. Le risposte della SN-STF sono state a loro volta altrettanto disomogenee, spaziando da un'e-mail alla pubblicazione di «policy brief», vale a dire documenti ausiliari alle decisioni su un argomento specifico. Secondo il CPA la capacità di rispondere in maniera flessibile alle richieste di diversa portata è di per sé positiva, ma ciò presuppone che la finalità di ogni richiesta e l'esito atteso siano definiti in modo chiaro. Stando però ad alcune interviste, non è sempre andata così e più di una volta si sono resi necessari ulteriori chiarimenti da parte della SN-STF.

Per quanto concerne la sostanza, il CPA rileva che le conoscenze specifiche esterne delle quali si è avvalso l'UFSP avevano talvolta come oggetto i medesimi argomenti e che non sempre è emerso con evidenza il valore aggiunto derivante dai vari canali. A partire dal 20 marzo 2020 la rete SSPH+ aveva in effetti realizzato una piattaforma per consentire lo scambio tra la comunità scientifica e l'UFSP. La piattaforma non era aperta al pubblico e questo, secondo quanto riferito dalle persone intervistate, permetteva all'UFSP di porre domande alla rete di esperti avviando una discussione più franca. È comunque capitato che questioni analoghe fossero trattate sia su tale piattaforma che con la SN-STF. Questo parallelismo si è accentuato con le rassegne della letteratura, la cui realizzazione, a partire dal gennaio 2021, è stata assegnata alla rete SSPH+. A partire dall'aprile 2020, ad esempio, su richiesta dell'UFSP la SN-STF ha pubblicato diversi «policy brief» riguardanti la COVID-19, i bambini e gli adolescenti, che sintetizzavano le conoscenze scientifiche in merito. Nel marzo 2021 anche la rete SSPH+ è stata incaricata di realizzare una rassegna della letteratura sullo stesso argomento. Alcuni vedono in questa molteplicità di canali un fattore positivo, in quanto avrebbe permesso di raccogliere informazioni provenienti da fonti diverse tra loro, di metterle a confronto e di discutere degli eventuali risultati contraddittori. Dal canto suo il CPA ritiene che ciò comporti il rischio che alcune analisi vengano effettuate due volte, come menzionato sopra, e a tale proposito si rammarica per la mancanza di una strategia di gestione chiara delle modalità dello scambio tra le diverse comunità scientifiche. Questo aspetto è ancora più rilevante se si considera che la pandemia di COVID-19 è stata accompagnata da una forte sollecitazione delle conoscenze in campo scientifico e che qualsiasi elemento di duplicità si traduce in un ulteriore carico di lavoro delle persone coinvolte. Come già sottolineato in altri rapporti⁵⁰, anche l'UFSP, tenuto a elaborare ed esaminare le diverse analisi scientifiche, ha risentito di questo sovraccarico di lavoro durante la crisi pandemica. Per di più, il fatto che il mandato assegnato alla SN-STF non prevedesse alcuna remunerazione – i membri venivano finanziati con il budget ordinario delle rispettive istituzioni – mentre quello della rete SSPH+ prevedeva una contropartita finanziaria,

⁵⁰ CdG (2022), n. 6.4.5.

mal si concilia, secondo il CPA, con le prestazioni pressoché analoghe fornite da questi due soggetti.

4.3 I rapporti tra l'UFSP e la SN-STF sono migliorati nel corso della pandemia

Tra i vari esponenti della comunità scientifica, la SN-STF è quello al quale viene attribuito fin dall'inizio il ruolo di consulente scientifico e di sostegno delle autorità. L'UFSP era stato designato quale soggetto beneficiario di tali prestazioni, al pari dello SMCC e della SEFRI⁵¹. L'UFSP o le altre unità dell'Amministrazione federale interessate non hanno tuttavia avuto alcuna influenza sulla composizione della SN-STF, che pure ha fornito loro prestazioni. Quest'ultima, in realtà, è nata su iniziativa delle stesse comunità scientifiche⁵² e le interviste condotte dal CPA confermano che ha goduto di un certo grado di autonomia nella nomina dei suoi membri e nell'organizzazione interna per lo svolgimento della propria missione, benché il mandato prevedesse che i membri avrebbero dovuto essere nominati d'intesa con i mandanti⁵³. I pareri in merito divergono: mentre alcuni ritengono che il fatto che la struttura di tale organo fosse di tipo bottom-up ne abbia rafforzato la legittimità e l'indipendenza, altri sono del parere che la SN-STF sia stata creata in modo aleatorio e che pertanto la solidità della sua posizione fosse per così dire inferiore di fronte alle autorità e che questo abbia rallentato la fiducia riposta dall'UFSP in tale organo. Le persone interpellate ritenevano che la composizione della SN-STF rappresentasse adeguatamente le diverse discipline scientifiche, benché alcuni si rammaricassero per l'assenza del mondo ospedaliero e delle scienze sociali.

Le persone interpellate dal CPA su questo argomento concordano sul fatto che i rapporti tra l'UFSP e la SN-STF non fossero buoni fin dall'inizio, a causa di divergenze personali da una parte e dall'altra, e che la collaborazione fosse caratterizzata da incomprensioni e diffidenza, come emerge anche da altri rapporti⁵⁴. Dapprima gli esperti dell'UFSP hanno quindi dovuto imparare a non considerare il contributo della SN-STF come quello di un concorrente. In seguito è stato necessario definire chiaramente i rispettivi ruoli e comprenderli in modo unanime, vale a dire, da un lato, quello della comunità scientifica, che mette a disposizione le conoscenze necessarie per decidere, e, dall'altro, quello delle autorità politiche, che prendono le decisioni e ne sono responsabili⁵⁵. All'inizio della crisi le richieste rivolte dall'UFSP alla SN-STF riguardavano sempre ed esplicitamente questioni di carattere politico, ad esempio circa la necessità da parte della Confederazione di modificare la propria strategia sulle mascherine⁵⁶ oppure a proposito delle misure che si sarebbero dovute mantenere e per quanto tempo⁵⁷. Un membro della SN-STF sostiene infatti che in un

⁵¹ Mandato SN-STF del 30 mar. 2020.

⁵² V. anche SN-STF (2022).

⁵³ V. anche la risposta del Consiglio federale alla domanda 21.7111 «Task force Covid», depositata dalla consigliera nazionale Therese Schläpfer il 2 mar. 2021.

⁵⁴ CaF (2020); Hirschi et al. (2022).

⁵⁵ SN-STF (2022).

⁵⁶ Richiesta trasmessa alla SN-STF tramite e-mail il 2 apr. 2020.

⁵⁷ Richiesta trasmessa alla SN-STF tramite e-mail l'8 apr. 2020.

primo momento il ruolo della task force era più simile a quello di un consulente politico, ma che successivamente le risposte fornite dai membri della SN-STF, in particolare nei «policy brief», siano state formulate con maggiore prudenza. Nel contempo le richieste da parte dell'UFSP si sono concentrate sempre più sullo stato della scienza in determinati ambiti o sullo sviluppo dei modelli di evoluzione della pandemia.

Nella pratica tale processo di apprendimento e di definizione del ruolo della SN-STF, resosi necessario tanto all'interno dell'UFSP quanto in seno alla SN-STF, ha permesso di rafforzare la comprensione e la fiducia reciproche tra i due soggetti. Il DFI ritiene che ciò sia stato fondamentale nella gestione della crisi. Il CPA è tuttavia dell'avviso che tale ridefinizione del ruolo della SN-STF abbia comportato un allontanamento rispetto alle finalità che le erano state attribuite inizialmente. I vari soggetti interpellati sostengono che in effetti la SN-STF, nell'intento di sottolineare la differenza di responsabilità tra attori scientifici e politici e sulla scia delle critiche che le venivano rivolte in merito⁵⁸, si sia progressivamente imposta di non esprimere più valutazioni sulle conoscenze scientifiche e sui provvedimenti contro il coronavirus, dando piuttosto la priorità alle conoscenze e proponendo varie opzioni, senza pronunciarsi sulle medesime. Secondo il CPA le differenze tra il ruolo della SN-STF e quello della rete SSPH+, che consisteva nel mettere a disposizione dell'UFSP una sintesi delle conoscenze scientifiche, sono così gradualmente sfumate, nonostante i mandati ufficiali prevedessero obiettivi diversi (n. 3.3). L'UFSP ha tuttavia dichiarato al CPA che la SN-STF aveva continuato a fornire il proprio parere sulla situazione, benché in modo informale, nell'ambito di colloqui bilaterali che si svolgevano regolarmente tra le persone responsabili. Questo modo di procedere, dal punto di vista del CPA, lede la trasparenza interna, per il fatto che la consulenza non veniva formulata per scritto, il che non permette dunque di risalirvi e di analizzarla.

I rapporti tra l'UFSP e la comunità scientifica sono quindi evoluti nel tempo e la collaborazione tra i diversi attori dipendeva dalle persone competenti di entrambe le parti. Occorre ribadire come la quasi totalità delle persone interpellate sottolinei che questa evoluzione è sfociata in contatti molto più costruttivi e positivi. La flessibilità e la disponibilità di tutte le persone coinvolte è stata unanimemente apprezzata e inoltre, malgrado le voci critiche, la maggior parte degli attori dell'Amministrazione ritiene che la SN-STF abbia permesso all'UFSP di disporre di conoscenze scientifiche pertinenti e in tempo utile, contribuendo così all'assunzione di decisioni basate su dati attendibili. Questo aspetto emerge anche da altri rapporti⁵⁹.

5 Adeguatezza della considerazione delle conoscenze scientifiche nelle basi decisionali

Lo scopo della valutazione non consisteva nell'analizzare l'adeguatezza delle decisioni prese dal Consiglio federale, ma di esaminare in che modo le conoscenze scientifiche siano state considerate nelle basi decisionali relative ai casi di studio,

⁵⁸ V. ad es. *Politiker kritisieren Corona-Taskforce*. In: *Basler Zeitung*, 14.8.2020; *L'impossible mission de la task force Covid*. In: *Le Matin Dimanche*, 7.3.2021.

⁵⁹ *CaF* (2022), pag. 29; *Hirschi et al.* (2022).

ovvero per quanto concerne l'uso della mascherina e le restrizioni nei vari ambiti (incontri privati, grandi eventi, ristoranti e bar, scuole e università) (cfr. n. 1.3). L'analisi del CPA si è basata sui documenti preparati dall'UFSP e dal DFI all'attenzione del Consiglio federale e sulle interviste effettuate con persone interne ed esterne all'Amministrazione federale, e in particolare con i membri della SN-STF. Una breve cronologia dei singoli casi di studio e dell'evoluzione delle conoscenze e delle decisioni del Consiglio federale è disponibile nell'allegato 3. I criteri di valutazione, come l'adeguata presentazione delle conoscenze scientifiche nelle basi decisionali o la loro trasparenza circa la qualità delle basi scientifiche e le incertezze, sono illustrati nell'allegato 2. Stando alle analisi del CPA, i documenti destinati al Consiglio federale contenevano una presentazione della situazione epidemiologica, ma raramente vi figuravano le conoscenze scientifiche in quanto tali (n. 5.1). Se da un lato, dunque, le raccomandazioni esistenti sull'uso della mascherina sono state riprese in modo incompleto (n. 5.2), dall'altro una certa disomogeneità è stata riscontrata nella maniera in cui sono state riprese le nuove conoscenze sulla trasmissione del virus tramite aerosol e le implicazioni per le restrizioni relative a incontri privati, grandi eventi, ristoranti e bar nonché scuole e università (n. 5.3).

5.1 Le basi decisionali presentavano la situazione epidemiologica, ma raramente lo stato della scienza

Il normale processo di elaborazione delle basi decisionali, così come descritto sopra (n. 2.3), è stato radicalmente stravolto dalla crisi pandemica, che ha imposto tempi molto più brevi del solito, alla luce dell'urgenza della situazione e delle decisioni da prendere⁶⁰ – come evidenziato al CPA da parecchie persone interpellate, che hanno richiamato l'attenzione anche sulle sfide che ne sono conseguite⁶¹. Il processo di consultazione delle parti in causa all'interno dell'Amministrazione federale è quindi stato abbreviato e talvolta gli attori in questione sono stati contattati in via diretta e bilaterale, prima della consultazione ufficiale, creando problemi di trasparenza.

Questa pressione temporale spiega altresì il fatto che i documenti sottoposti al Consiglio federale siano stati redatti in stretta collaborazione tra la SG-DFI e l'UFSP, che si è impegnato in prima persona ad anticipare gli aspetti politici e a integrarli direttamente in tali documenti. Spesso, tuttavia, non si citano le conoscenze scientifiche in quanto tali. Il CPA ha constatato che i documenti redatti all'attenzione del Consiglio federale (proposte scritte, note informative o documenti di lavoro) contenevano numerose informazioni fattuali sull'andamento della situazione epidemiologica in Svizzera, complete di indicatori come il numero di casi, il tasso di positività ai test, il numero di ospedalizzazioni, il tasso di occupazione dei posti in terapia intensiva, il numero di decessi legati alla COVID-19 o ancora una sintesi della situazione a livello internazionale. A partire dal novembre 2020 queste informazioni figurano anche nella panoramica («dashboard»)⁶² sviluppata dalle autorità.

⁶⁰ Interface (2022).

⁶¹ V. anche CdG (2022), n. 6.2.5.

⁶² COVID-19 Svizzera, Informazioni sulla situazione attuale. Accessibile all'indirizzo www.covid19.admin.ch (consultato il 1 mag. 2022).

Dall'analisi del CPA è tuttavia emerso che spesso le proposte di inasprimento o allentamento delle misure non erano corredate di conoscenze scientifiche esplicite, ossia di spiegazioni scientifiche (con o senza indicazione delle fonti) che le convalidassero, sebbene le persone interpellate dal CPA sottolineino che l'UFSP e il DFI si fossero impegnati a illustrare i vantaggi e gli svantaggi delle misure proposte, cosicché la decisione potesse essere presa con cognizione di causa.

5.2 Le raccomandazioni esistenti sull'uso della mascherina sono state riprese in modo incompleto nelle basi decisionali

Dal caso di studio sull'uso della mascherina (cfr. tabella A, allegato 3) emerge come non sia stata messa in discussione l'efficacia di quest'ultima, in quanto tale, nel prevenire la trasmissione del virus. Si osservano tuttavia pareri divergenti circa l'uso della mascherina raccomandato nei diversi contesti. Alcuni studi in materia, disponibili già prima della crisi pandemica, riguardavano soprattutto i Paesi asiatici, dove l'uso della mascherina è più diffuso, e sono stati condotti principalmente all'interno di strutture sanitarie, nelle quali il loro utilizzo era stato ampiamente raccomandato⁶³. La questione che si è posta nell'immediato riguardava l'uso della mascherina da parte della popolazione in generale. A tale proposito l'UFSP ha rivolto numerose richieste alla SN-STF, organizzando anche discussioni tecniche sull'argomento. All'inizio la SN-STF è apparsa prudente nelle proprie risposte, ma il 20 aprile 2020 ha raccomandato esplicitamente l'uso generalizzato della mascherina da parte di tutta la popolazione svizzera, ritenendo che di fronte alla pandemia di COVID-19 il rapporto rischi-benefici fosse largamente a favore dell'uso generalizzato della mascherina⁶⁴. In quel momento altre organizzazioni scientifiche riconosciute, come l'ECDC o l'OMS, erano più reticenti⁶⁵. Nei documenti preparati in vista della seduta successiva del Consiglio federale, nella quale quest'ultimo avrebbe comunicato che non prevedeva alcun obbligo generale circa l'uso della mascherina, sono stati però ripresi proprio i pareri di queste due organizzazioni, senza per contro fare riferimento alla posizione della SN-STF⁶⁶.

- ⁶³ Cowling, B.J. / Zhou, Y. / Ip, D.K. / Leung, G.M. / Aiello, A.E. (2010): Face masks to prevent transmission of influenza virus: a systematic review. In: *Epidemiology and Infection*, 138 (4), pagg. 449–456; Bin-Reza, Faisal / Lopez Chavarrias, Vicente / Nicoll, Angus / Chamberland, Mary E. (2012): The use of masks and respirators to prevent transmission of influenza: a systematic review of the scientific evidence. In: *Influenza And Other Respiratory Viruses*, 6 (4), pagg. 257–267; Saunders-Hastings, P. / Crispo, J.A.G. / Sikora, L. / Krewski, D. (2017): Effectiveness of personal protective measures in reducing pandemic influenza transmission: A systematic review and meta-analysis. In: *Epidemics* 20, pagg. 1–20.
- ⁶⁴ SN-STF (2020): Role of Face masks as part of non-pharmaceutical interventions against coronavirus disease, 20.4.2020. V. anche SN-STF (2022).
- ⁶⁵ ECDC (2020): Using face masks in the community. Reducing COVID-19 transmission from potentially asymptomatic or pre-symptomatic people through the use of face masks. Technical Report, 8.4.2020; OMS (2020): Advice on the use of masks in the context of COVID-19. Interim guidance, 6.4.2020.
- ⁶⁶ Nota informativa «COVID-19: Maskenstrategie ab 27. April 2020», 21 apr. 2020.

I media avevano avanzato l'ipotesi⁶⁷ che ciò dipendesse dalla mancanza di mascherine. Una tesi rivelatasi controversa: alcune persone intervistate ritengono che l'approvvigionamento di mascherine non abbia avuto alcuna influenza sulle raccomandazioni delle autorità svizzere; la maggior parte delle persone interpellate, sempre all'interno dell'UFSP, ammette tuttavia che non avrebbe avuto senso promuovere l'uso della mascherina senza averne un numero sufficiente. Benché il legame tra la carenza delle scorte di mascherine e la decisione di non raccomandarle per la popolazione in generale non sia stabilito in modo esplicito nei documenti analizzati, il CPA ha comunque rilevato che questi due aspetti sono fortemente correlati: la questione delle scorte è emersa più volte nelle discussioni sull'uso della mascherina⁶⁸ e successivamente, nell'ottobre 2020, si è fatto riferimento alla loro disponibilità nelle basi decisionali, quale argomento a sostegno di una tale raccomandazione⁶⁹.

Il cambiamento si è profilato nell'estate 2020, per poi tradursi nella conclusione secondo cui l'uso generalizzato della mascherina avrebbe dovuto riguardare tutta la popolazione⁷⁰. Nel giugno 2020 le diverse opinioni sull'uso della mascherina sono state presentate più compiutamente nei documenti all'attenzione del Consiglio federale. L'Amministrazione federale ha tuttavia ritenuto che alla luce del numero limitato di contagi, l'obbligo di indossare la mascherina non doveva essere introdotto in Svizzera a quel momento⁷¹. Del resto l'obbligo di indossare la mascherina nei trasporti pubblici è stato presentato inizialmente dall'UFSP e dal DFI come eventuale futuro provvedimento, prima che i risultati della procedura di corapporto portassero a una posizione più rigida e che all'inizio di luglio fosse sottoposta al Consiglio federale la proposta di introdurre un obbligo in tal senso⁷². È interessante notare che in quel periodo la SN-STF aveva pubblicato un «policy brief» che menzionava i trasporti pubblici come luoghi principali nei quali imporre l'uso della mascherina⁷³. Secondo le interviste condotte dal CPA e i documenti analizzati, la decisione di imporre infine l'uso della mascherina all'interno e all'esterno, a fine ottobre 2020, sarebbe stata motivata fondamentalmente da criteri tutt'altro che scientifici, come le misure adottate dai Paesi vicini, la disponibilità delle mascherine o l'accettazione delle stesse.

⁶⁷ Keine Maskenpflicht, aber Unterstützung des Maskenangebots. swissinfo.ch, 22.4.2020.

⁶⁸ Proposta del DFI «Verordnung über Massnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus: Massnahmen an der Grenze und Massnahmen gegenüber der Bevölkerung, Meldepflicht Gesundheitsversorgung», 12.3.2020; nota informativa «COVID-19: Maskenstrategie ab 27. April 2020», 21 apr. 2020.

⁶⁹ Nota informativa «Bekämpfung der COVID-19-Epidemie in der Schweiz: Szenarien für das weitere Vorgehen», 20 ott. 2020.

⁷⁰ ECDC (2020): Guidelines for the implementation of non-pharmaceutical interventions against COVID-19, 24.9.2020; OMS (2020): Advice on the use of masks in the context of COVID-19. Interim guidance, 5.6.2020.

⁷¹ Documento di lavoro «Eckwerte für weitere Lockerungsschritte: Versammlungen und Veranstaltungen, Distanzregelung, Baustellen. Ausstieg aus der ausserordentlichen Lage gemäss Artikel 7 Epidemien-gesetz: Aufteilung der COVID-19-Verordnung 2 in zwei neue Verordnungen», 18 giu. 2020.

⁷² Documento di lavoro «Verschärfung der Basismassnahmen anlässlich des erneuten Wiederanstiegs der COVID-19 Fallzahlen», versione del 30 giu. 2020 e nuova versione del 1° lug. 2020.

⁷³ SN-STF (2020): Benefits of wearing masks in community settings where social distancing cannot be reliably achieved, 1.7.2020.

Le analisi del CPA evidenziano pertanto che il cambiamento non riguarda tanto le conoscenze scientifiche in sé, quanto piuttosto l’atteggiamento nei confronti dell’uso della mascherina, e questo è da ricollegarsi al fatto che nei Paesi occidentali la mascherina rappresentava qualcosa di totalmente nuovo all’inizio della crisi pandemica. La maggior parte delle persone interpellate all’interno dell’Amministrazione federale è del parere che questo cambio di atteggiamento verso l’efficacia dell’uso della mascherina sia maturato con difficoltà, in particolare in seno all’UFSP, in parte per via delle opinioni delle persone coinvolte contrarie a questa misura. Il CPA rileva che l’uso generalizzato della mascherina è riuscito a imporsi anche in seno all’UFSP nel corso dell’estate 2020, quando le raccomandazioni dell’OMS e dell’ECDC collimavano finalmente con quelle della SN-STF e inoltre tale uso era avvalorato anche da altri fattori, oltre a quelli puramente scientifici.

5.3 Le nuove conoscenze sulla trasmissione del virus sono state acquisite in modo disomogeneo

Gli altri casi di studio sulle varie misure di restrizione erano incentrati soprattutto sulle conoscenze scientifiche direttamente legate alle modalità di trasmissione del virus. Una delle principali questioni era infatti stabilire se il virus si trasmetteva soltanto attraverso le goccioline o anche tramite aerosol. Secondo la comunità scientifica questa distinzione non solo è sbagliata ma è anche stata motivo di grande confusione, in quanto gli aerosol possono essere considerati come piccole goccioline⁷⁴. All’inizio del febbraio 2020 l’OMS spiegava che il virus veniva trasmesso presumibilmente attraverso goccioline, contatti interpersonali ravvicinati od oggetti contaminati, viste le modalità di trasmissione dei precedenti coronavirus responsabili di epidemie in Asia e in Medio Oriente⁷⁵. A partire dall’aprile 2020 la SN-STF segnalava che secondo le nuove prove il SARS-CoV-2 potrebbe essere altrettanto contagioso negli aerosol⁷⁶, soprattutto in spazi chiusi scarsamente aerati⁷⁷, ribadendo tale affermazione nell’ottobre 2020, quando sottolineava che ormai il dibattito riguardava soltanto il peso da attribuire a tale modalità di trasmissione⁷⁸. Dal punto di vista del CPA, queste conoscenze sul nuovo coronavirus sono state poco valorizzate nei documenti preparati per le decisioni del Consiglio federale, che contengono informazioni fattuali sull’andamento del numero dei casi o delle ospedalizzazioni, ma poco sull’evoluzione delle conoscenze scientifiche rispetto alle modalità di trasmissione dei precedenti coronavirus e su ciò che questo implica (v. le tabelle B, C e D, allegato 3). In altre parole, le basi decisionali del Consiglio federale concernenti le misure esaminate nei

⁷⁴ V. ad es. Molteni, Megan (2021): The 60-Year-Old Scientific Screwup That Helped Covid Kill. In: WIRED, 13.05.2021; Dyani Lewis (2022): Why The WHO Took Two Years To Say COVID Is Airborne. In: Nature (604), pagg. 26–31.

⁷⁵ OMS (2020): 2019 Novel Coronavirus (2019-nCoV): Strategic Preparedness and Response Plan, 3.2.2020.

⁷⁶ SN-STF (2020): Role of Face masks as part of non-pharmaceutical interventions against coronavirus disease, 20.4.2020.

⁷⁷ SN-STF (2020): Response to FOPH questions on masks and aerosol transmission, 4.6.2020. V. anche SN-STF (2022).

⁷⁸ SN-STF (2020): The role of Aerosols in SARS-CoV-2 Transmission, 29.10.2020.

casi di studio non contenevano necessariamente i dati aggiornati sulla trasmissione del virus.

Per contro, nel momento in cui la proposta del DFI di non riaprire i ristoranti nel marzo 2021 (tabella D, allegato 3) è stata criticata, in occasione della consultazione dei partner e dei dipartimenti, il documento destinato al Consiglio federale conteneva una spiegazione approfondita dello stato della scienza, nella quale si precisava in particolare che la ricerca sosteneva ormai chiaramente che il rischio di trasmissione del SARS-CoV-2 era più elevato nei ristoranti, corredata di un inserto sulle forme di trasmissione del virus, al fine di motivare il mantenimento di tale restrizione⁷⁹.

Le conoscenze scientifiche sulla trasmissione del nuovo coronavirus da parte dei bambini e le rispettive ripercussioni sulla chiusura delle scuole impongono più che in altri casi il principio di precauzione. In effetti, nonostante l'incertezza dominante a livello scientifico circa la capacità dei bambini di trasmettere il virus, a partire dal febbraio 2020 l'ECDC raccomandava di valutare l'eventualità di una chiusura proattiva delle scuole⁸⁰, come poi riprendevano il DFI e l'UFSP nelle basi decisionali all'attenzione del Consiglio federale. A partire dall'aprile 2020, questa incertezza traspariva chiaramente nelle formulazioni adottate nei documenti di presentazione delle prove scientifiche (ad es. «le ultime osservazioni *sembrano indicare* che i bambini non abbiano un ruolo chiave nella trasmissione del virus»⁸¹). Il grado di incertezza è dunque evidente nella scelta delle parole. È inoltre interessante notare come tale incertezza possa in realtà essere qualificata in modo ancora più esplicito, suddividendo i dati in categorie (ad es. A, B e C) secondo l'attendibilità degli studi effettuati⁸². In quella circostanza la SN-STF parlava di un conflitto di valori tra i rischi epidemiologici e il diritto all'istruzione dei bambini, che sarebbe stato compromesso dalla chiusura delle scuole⁸³. Le ripercussioni negative a livello di istruzione vengono successivamente citate in modo sistematico nelle basi decisionali all'attenzione del Consiglio federale e la chiusura delle scuole primarie e secondarie è considerata una misura da adottarsi soltanto come *extrema ratio*, in quanto la possibilità di seguire corsi a distanza è difficilmente realizzabile (tabella E, allegato 3).

⁷⁹ Proposta del DFI «Änderung der COVID-19-Verordnung besondere Lage und der COVID-19-Verordnung 3: Öffnungen in den Bereichen Freizeit, Kultur, Sport und Einkaufsläden», 23 feb. 2021.

⁸⁰ ECDC (2020): Guidelines for the use of non-pharmaceutical measures to delay and mitigate the impact of 2019-nCoV. Technical Report, February 2020.

⁸¹ Nota informativa «COVID-19: Maskenstrategie ab 27. April 2020», 21 apr. 2020.

⁸² V. ad es. il sistema statunitense «US Preventive Services Task Force» (www.uspreventiveservicestaskforce.org > About the USPSTF > Methods and processes > Grade Definitions, consultato il 28 apr. 2022), il sistema GRADE (www.gradeworkinggroup.org, consultato il 27 apr. 2022) oppure, nell'ambito del

cambiamento climatico, la nota informativa del Gruppo intergovernativo sui cambiamenti climatici: Intergovernmental Panel On Climate Change (2010): Guidance Note for Lead Authors of the IPCC Fifth Assessment Report on Consistent Treatment of Uncertainties.

⁸³ SN-STF (2020): Role of children in transmission of SARS-CoV-2 pandemic. 20.4.2020.

6 Adeguatezza della comunicazione al pubblico delle conoscenze scientifiche

La comunicazione al pubblico delle conoscenze scientifiche è stata oggetto di un mandato esterno, conferito dal CPA nel quadro della presente valutazione. Il rapporto peritale, i cui risultati principali vengono ripresi in questo capitolo, è disponibile come allegato. Gli esperti incaricati hanno analizzato le conferenze e le informazioni specialistiche alla stampa che affrontavano le tematiche dell'uso della mascherina e delle restrizioni in caso di incontri privati (n. 1.2), alla ricerca di informazioni come la giustificazione di una tale misura sulla base delle conoscenze scientifiche, il riferimento al grado di affidabilità di tali conoscenze o l'eventuale incongruenza rispetto ad affermazioni precedenti⁸⁴. Il CPA ha completato lo studio esterno con un'analisi documentale e alcune interviste. La valutazione della comunicazione al pubblico delle conoscenze scientifiche si basa quindi su criteri come la coerenza e la trasparenza della comunicazione oppure la chiarezza della ripartizione dei compiti in tale ambito (v. allegato 2). Le analisi indicano che la comunicazione al pubblico da parte delle autorità era comprensibile, ma poco basata sulle conoscenze scientifiche disponibili (n. 6.1). L'evoluzione di tali dati e le relative incertezze degli stessi non sono state comunicate in modo proattivo (n. 6.2). Per di più, nella prassi la ripartizione tra i vari attori dei compiti legati alla comunicazione al pubblico non è sempre stata chiara (n. 6.3).

6.1 La comunicazione al pubblico era comprensibile, ma poco basata sulle conoscenze scientifiche

Gli esperti incaricati dal CPA sono del parere che la comunicazione al pubblico delle conoscenze scientifiche sia sottoposta a requisiti di livello superiore, poiché le conferenze stampa delle autorità sul nuovo coronavirus sono state seguite da una larga parte della popolazione e non soltanto dai giornalisti⁸⁵. La qualità di questa comunicazione dipende in particolare dalla sintassi e dalla scelta dei vocaboli utilizzati⁸⁶. Le analisi qualitative e quantitative mostrano che tale criterio è soddisfatto: le affermazioni erano comprensibili, sia nella comunicazione orale che nei documenti scritti che accompagnavano le conferenze stampa e che erano disponibili online. Inoltre le conferenze e le informazioni specialistiche alla stampa avevano una struttura chiara e le funzioni delle persone che vi partecipavano sono state presentate in modo chiaro e trasparente. Gli esperti incaricati hanno individuato un'unica fonte di malintesi nell'uso non esplicitato di abbreviazioni, come «ECDC», poco note al grande pubblico che ha seguito tali conferenze.

Secondo gli esperti incaricati dal CPA la comunicazione al pubblico da parte delle autorità dovrebbe basarsi anche su spiegazioni comprensibili, tratte da fonti

⁸⁴ Oehmer-Pedrazzi/Pedrazzi/Schneider (2022), cap. 2.

⁸⁵ Oehmer-Pedrazzi/Pedrazzi/Schneider (2022), cap. 1 e n. 3.3.

⁸⁶ Oehmer-Pedrazzi/Pedrazzi/Schneider (2022), cap. 1.

attendibili, così da rafforzare l'accettazione da parte della popolazione⁸⁷. Il Piano pandemico stabilisce altresì che «la comunicazione dell'UFSP è attiva, corretta nei contenuti, tempestiva e a misura di gruppo target. Ogni informazione è concisa, comprensibile e formulata con obiettività e trasparenza. Ciò che non è accertato viene divulgato in modo da contrastare speculazioni e voci infondate»⁸⁸. Dall'analisi emerge tuttavia che le affermazioni effettuate durante le conferenze stampa raramente erano corroborate da conoscenze scientifiche. In 240 delle 268 affermazioni sull'uso della mascherina o sulle restrizioni in caso di incontri privati (89,6 %) mancava il riferimento a tali conoscenze⁸⁹ (v. la tabella 2 qui appresso). I numeri concernenti l'uso della mascherina o gli incontri privati sono pressoché equivalenti. Benché il CPA sia consapevole dell'impossibilità di accompagnare ogni singola affermazione su tali tematiche con citazioni esplicite delle conoscenze scientifiche che la sostengono, soprattutto quando ciò riguarda la comunicazione da parte del Consiglio federale, quale organo politico (v. n. 6.3), tali numeri sembrano comunque elevati. È interessante notare che quando la comunicazione avveniva da parte di un membro della SN-STF, le affermazioni esaminate contenevano sempre un riferimento alle conoscenze scientifiche, come previsto nel mandato a tale organo. Gli esperti incaricati constatano altresì un'evoluzione nell'uso delle conoscenze scientifiche, osservando un aumento dei riferimenti scientifici a partire dall'autunno 2020, che si spiega in particolare con una partecipazione più attiva dei membri della SN-STF.

⁸⁷ Oehmer-Pedrazzi/Pedrazzi/Schneider (2022), cap. 1; Raupp/Kocks (2018); Vogel (2010). Questo è sottolineato anche dalla SN-STF, v. SN-STF (2022), pag. 6.

⁸⁸ UFSP (2018): Piano pandemico, pag. 28.

⁸⁹ Oehmer-Pedrazzi/Pedrazzi/Schneider (2022), n. 3.1. Ogni singola citazione di spiegazioni scientifiche, studi o raccomandazioni esterne (con o senza indicazione della fonte) è stata considerata un riferimento.

Tabella 2

Uso delle conoscenze scientifiche nelle affermazioni sull'uso della mascherina e sugli incontri privati

Autore dell'affermazione	Affermazione con riferimento alle conoscenze scientifiche	Affermazione senza riferimento alle conoscenze scientifiche	Totale
Consiglio federale	6 7,4 %	75 92,6 %	81 100 %
UFSP	4 7,8 %	47 92,2 %	51 100 %
SN-STF	14 100 %	0 0 %	14 100 %
Amministrazione federale (eccetto UFSP)	0 0 %	10 100 %	10 100 %
Giornalista	4 4,3 %	90 95,7 %	94 100 %
Altro	0 0 %	18 100 %	18 100 %
Totale	28 10,4 %	240 89,6 %	268 100 %

Fonte: adattamento di Oehmer-Pedrazzi/Pedrazzi/Schneider (2022), n. 3.1

Per di più l'analisi delle affermazioni rivela che sono state motivate esplicitamente, citando conoscenze scientifiche, soltanto quelle relative all'inasprimento delle misure (ad es. l'estensione dell'uso della mascherina o limiti più rigidi del numero di persone) e non le altre relative ad allentamenti di misure già vigenti. Secondo gli esperti incaricati si può dedurre che le conoscenze scientifiche sono state utilizzate soprattutto quando bisognava assicurarsi che le misure venissero accettate dalla popolazione. Questo si osserva anche nel riferimento alle fonti scientifiche, un po' più frequente nel caso delle misure formulate come raccomandazioni piuttosto che nel caso di quelle obbligatorie: l'esigenza di convincere della fondatezza delle misure formulate come raccomandazioni era più importante affinché fossero applicate⁹⁰.

L'analisi approfondita di alcune conferenze e informazioni specialistiche alla stampa conferma il quadro generale: la decisione di limitare gli incontri privati alla presenza di cinque persone (e non a quattro o sei ad esempio) o quella di imporre l'uso della mascherina nei trasporti pubblici (ma non negli spazi interni accessibili al pubblico) non è stata contestualizzata con conoscenze scientifiche e pertanto non è apparso chiaro in che misura tali decisioni si basassero su calcoli e conoscenze scientifiche⁹¹.

⁹⁰ Oehmer-Pedrazzi/Pedrazzi/Schneider (2022), n. 3.1.

⁹¹ Oehmer-Pedrazzi/Pedrazzi/Schneider (2022), n. 3.1.

Infine gli esperti incaricati rilevano che il più delle volte sono state tralasciate le fonti esatte delle conoscenze scientifiche e che di conseguenza le conoscenze sono state trasmesse in modo astratto, parlando di «esperti» o di «studi», anche nei dossier per i media⁹².

Questa analisi dimostra quindi che nella comunicazione al pubblico da parte delle autorità si è fatto poco riferimento in modo esplicito alle conoscenze scientifiche per motivare e spiegare le decisioni prese. Tale constatazione vale sia per il Consiglio federale che per l'UFSP, sebbene il ruolo di questi due organi sia diverso: il primo è un organo politico, mentre il secondo, in qualità di ufficio specializzato, è competente per una comunicazione più tecnica e scientifica (v. n. 6.3). Tra le persone interpellate, sia all'interno che all'esterno dell'Amministrazione federale, molte hanno sottolineato l'importanza di esporre le ragioni scientifiche che giustificano le misure adottate. Il CPA ha rilevato dunque una discordanza tra ciò che si auspicava e ciò che è stato fatto. Posto che non sia sempre possibile fornire riferimenti scientifici nella comunicazione orale, il CPA ritiene che questi non debbano mancare nei documenti scritti e nei dossier per i media. Tuttavia tali riferimenti erano assenti anche nei testi scritti. I risultati ottenuti riflettono le osservazioni circa la considerazione delle conoscenze scientifiche nelle basi decisionali, ossia che non sono state riprese in modo esplicito (v. n. 5.2).

6.2 Le incertezze e l'evoluzione delle conoscenze scientifiche non sono state comunicate in modo proattivo

Anche gli esperti incaricati sottolineano che le conoscenze scientifiche riflettono lo stato attuale della ricerca, talvolta contraddittorio, e che quest'ultimo deve pertanto essere considerato temporaneo e mai definitivo. La trasparenza richiede quindi di parlare del grado di certezza che accompagna le conoscenze scientifiche⁹³. Nella fattispecie gli esperti rilevano un'adesione solo parziale a tale principio: in effetti 6 delle 28 affermazioni (21,4 %) che si riferiscono a conoscenze scientifiche sono state esplicitamente qualificate come incerte⁹⁴. È altresì interessante notare che le affermazioni sull'uso della mascherina sono state associate più spesso a dati qualificati come ambivalenti⁹⁵, rispetto a quelli relativi alle misure sugli incontri privati, e questo, secondo il CPA, rispecchia l'incertezza che le ha caratterizzate (v. n. 5.2).

La comunicazione al pubblico sull'uso della mascherina è stata oggetto di molte critiche, sia nei media che da parte delle persone interpellate. Il CPA ritiene comprensibile che la comunicazione si sia sviluppata parallelamente rispetto alle misure che venivano adottate. Ciò che si critica è che l'utilità della mascherina sia stata respinta in modo molto categorico dall'UFSP durante la conferenza stampa

⁹² Oehmer-Pedrazzi/Pedrazzi/Schneider (2022), n. 3.1.

⁹³ V. anche SWR (2022), pag. 29.

⁹⁴ Oehmer-Pedrazzi/Pedrazzi/Schneider (2022), n. 3.1.1.

⁹⁵ Oehmer-Pedrazzi/Pedrazzi/Schneider (2022), n. 3.1.1.

del 16 marzo 2020⁹⁶, quando invece le conoscenze scientifiche in materia non erano così nette (v. n. 5.2 e allegato 3). Questo «errore» di comunicazione, secondo alcuni, pone il problema del modo in cui sono state comunicate le incertezze. Le analisi del CPA dimostrano che questa affermazione non riflette fedelmente lo stato della scienza.

Nella comunicazione al pubblico la trasparenza è strettamente correlata al bisogno di coerenza⁹⁷, come evidenziano gli esperti incaricati. Anche in questo caso l'analisi mostra che le contraddizioni sono state affrontate in modo poco proattivo dai responsabili della comunicazione. Nel tematizzare tali contraddizioni le persone presenti fanno riferimento a dichiarazioni rilasciate durante la conferenza stampa e non ad affermazioni precedenti. Non sorprende constatare che sono soprattutto le domande poste dai giornalisti a far emergere le incongruenze. Gli esperti incaricati notano altresì che in occasione della conferenza stampa, che introduceva l'obbligo di indossare la mascherina nei trasporti pubblici nel luglio 2020, non si fa alcun riferimento alla dichiarazione fortemente mediatizzata del marzo 2020 sull'inefficacia delle mascherine, sebbene questo costituisca un chiaro cambio di posizione al riguardo⁹⁸. Tale aspetto viene criticato anche nello studio commissionato dall'UFSP⁹⁹. Per il CPA è evidente che comunicazione coerente non vuol dire che essa non debba evolversi. Al contrario, l'evoluzione delle misure e della comunicazione deve seguire quella delle conoscenze scientifiche. Nel caso in esame la comunicazione è stata adeguata ma senza che sia stato esplicitato perché l'UFSP e le autorità, che avevano seguito le raccomandazioni dell'OMS e dell'ECDC, avessero cambiato la loro posizione sull'uso della mascherina (v. n. 5.2). Le interviste condotte dal CPA dimostrano che questo ha danneggiato la credibilità dell'UFSP.

6.3 La ripartizione dei compiti legati alla comunicazione non è sempre stata chiara

Attraverso le interviste e la disamina documentale, il CPA ha analizzato la ripartizione dei compiti per quanto concerne la comunicazione al pubblico. A tale proposito occorre distinguere tra due diversi livelli: da un lato, la ripartizione dei compiti tra i diversi attori in seno all'Amministrazione federale (UFSP, DFI e Consiglio federale) e, dall'altro, la ripartizione dei compiti tra l'Amministrazione federale e gli attori esterni, in questo caso la SN-STF. Dalle analisi del CPA è emerso che in linea generale la definizione delle responsabilità dei diversi attori dell'Amministrazione federale era chiara. Nella sostanza, tuttavia, la ripartizione dei compiti non era altrettanto netta e sussisteva una certa confusione tra il ruolo che dovesse avere l'Amministrazione federale nella comunicazione al pubblico e quello attribuito alla SN-STF; un aspetto che ha suscitato critiche.

⁹⁶ Il direttore della divisione «Malattie trasmissibili» dell'UFSP di allora aveva dichiarato: che l'uso generalizzato delle mascherine di protezione da parte della popolazione era molto poco efficace.

⁹⁷ Oehmer-Pedrazzi/Pedrazzi/Schneider (2022), cap. 1.

⁹⁸ Oehmer-Pedrazzi/Pedrazzi/Schneider (2022), n. 3.2.

⁹⁹ Interface (2022).

Il Piano pandemico¹⁰⁰ stabilisce in particolare la ripartizione generale delle competenze in materia di comunicazione di crisi tra i vari attori della Confederazione. In base a questo documento l'UFSP è responsabile della direzione tecnica della comunicazione in tutte le situazioni, mentre la comunicazione a livello politico spetta al Consiglio federale ed è coordinata dalla CaF secondo il Manuale di comunicazione di crisi¹⁰¹. Tale manuale prevede anche le liste di controllo e gli strumenti concreti che sono stati utilizzati durante la pandemia. Il principio di un'unica voce («one-voice principle») è stato alla base del coordinamento della comunicazione, nell'intento di accertarsi che gli organi comunicassero in modo uniforme e nell'ambito delle rispettive competenze. Stando alle persone interpellate, gli attori interessati avevano compreso bene la differenza, e difatti vi si sono attenuti, tra la comunicazione da parte del Consiglio federale, afferente il livello politico o strategico, e quella più tecnica dell'UFSP, come sottolineato anche dal rapporto commissionato dall'UFSP¹⁰². Il CPA è tuttavia dell'avviso che tale distinzione nella ripartizione dei compiti e del contenuto della comunicazione non sia stata rispettata nella pratica: l'analisi delle conferenze e delle informazioni specialistiche alla stampa dimostra che l'UFSP non ha fatto riferimento alle conoscenze scientifiche più di quanto abbia fatto il Consiglio federale (v. tabella 2 sopra)¹⁰³, come sarebbe invece dovuto accadere se la comunicazione fosse stata incentrata sugli aspetti tecnici e non politici. Più persone intervistate dal CPA sottolineano anche che il contenuto della comunicazione ha talvolta risentito del parere di coloro che erano presenti alle conferenze, in particolare per quanto concerne l'uso della mascherina. D'altronde, per agevolare il rispetto del principio «one-voice», il Piano pandemico prevede la creazione di un «Comitato ristretto Comunicazione», del quale fanno parte segnatamente la Farmacia dell'esercito, l'UFSP, la CaF, la SG-DFI o ancora i rappresentanti del corpo medico e dei Cantoni¹⁰⁴. Questo comitato si è però riunito una sola volta durante la crisi. Al suo posto, per attuare il principio «one-voice», agli incontri per le informazioni specialistiche alla stampa coordinati dalla CaF hanno preso parte rappresentanti dell'Amministrazione federale, dei Cantoni e della comunità scientifica.

Grazie agli incontri per le informazioni specialistiche alla stampa, ai quali hanno regolarmente preso parte anche i membri della SN-STF, la comunità scientifica ha quindi goduto di un'ampia piattaforma di comunicazione. Nei documenti relativi alla gestione della crisi non era tuttavia prevista alcuna ripartizione dei compiti nell'ambito della comunicazione, tra l'Amministrazione federale e gli attori esterni, cosicché le responsabilità della SN-STF a livello di comunicazione sono state definite nei mandati successivi, firmati da tale organo e dalle autorità svizzere. Il primo mandato è rimasto relativamente vago in proposito, limitandosi a precisare che in linea generale il gruppo di esperti non avrebbe dovuto occuparsi in maniera autonoma della comunicazione al pubblico e che, all'occorrenza, si sarebbe dovuto coordinare con i mandanti¹⁰⁵. Il secondo mandato, che disciplinava i compiti della SN-STF a partire

¹⁰⁰ UFSP (2018): Piano pandemico.

¹⁰¹ CaF (2020): Manuale di comunicazione in caso di crisi.

¹⁰² Interface (2022).

¹⁰³ Oehmer-Pedrazzi/Pedrazzi/Schneider (2022), n. 3.1.

¹⁰⁴ UFSP (2018): Piano pandemico, pag. 24.

¹⁰⁵ Mandato SN-STF del 30 mar. 2020.

dal luglio 2020, era molto più completo per quanto concerne la comunicazione al pubblico e questo dimostra come si avvertisse l'esigenza di un chiarimento delle responsabilità. Si precisava così che i gruppi di esperti non avrebbero dovuto occuparsi autonomamente della comunicazione al pubblico (questa volta senza specificare «in linea generale») e che il solo portavoce di tale organo era il presidente della SN-STF¹⁰⁶. Tale orientamento è del resto conforme alla ripartizione dei compiti di comunicazione prevista tra l'Amministrazione federale e la CFP, la cui decisione istitutiva stabilisce che il presidente rappresenti la CFP verso l'esterno e che sia responsabile dell'informazione al pubblico, dopo avere precedentemente informato la SG-DFI tramite l'UFSP¹⁰⁷. Questo secondo mandato della SN-STF specificava inoltre che gli esperti, nell'ambito delle altre loro funzioni, potevano esprimersi individualmente ma non a nome della SN-STF, e armonizzava il calendario con la comunicazione al pubblico delle decisioni dell'UFSP, del DFI o del Consiglio federale¹⁰⁸. Nonostante ciò, alcune delle persone intervistate, appartenenti o meno alla SN-STF, hanno criticato questa mancanza di chiarezza nella ripartizione dei compiti, sostenendo altresì che la SN-STF si sarebbe espressa in maniera troppo diretta sulle decisioni politiche delle autorità, soprattutto all'inizio della crisi, benché questo esulasse dal suo ruolo. Per definire concretamente tale ruolo e la posizione della SN-STF nell'ambito della comunicazione, è stato necessario parecchio tempo. È fuor di dubbio che i mandati della SN-STF affrontassero la questione della comunicazione, il secondo ancora più del primo, ma nessuno dei due approfondiva il contenuto di tale comunicazione. Il CPA ritiene che una riflessione di fondo in proposito avrebbe consentito di evitare malintesi, pur rispettando la libertà di espressione della comunità scientifica. Il rapporto della CaF punta il dito anche contro una certa mancanza di coordinamento tra la comunicazione da parte del Consiglio federale e quella della SN-STF¹⁰⁹. Le persone interpellate dal CPA sono tuttavia concordi nell'affermare che la situazione è migliorata nel corso della crisi.

7 Conclusioni

Il CPA ha analizzato il modo in cui le conoscenze scientifiche sono state menzionate nelle basi giuridiche e strategiche e il modo in cui sono state trattate, considerate nelle basi decisionali e comunicate. La valutazione del CPA non aveva lo scopo di verificare la fondatezza delle decisioni prese dalle autorità, che peraltro sono frutto di una ponderazione degli interessi nella quale gli aspetti scientifici rappresentano soltanto uno degli elementi.

Il CPA è giunto alla conclusione che l'uso delle conoscenze scientifiche da parte dell'UFSP nelle prime fasi della crisi pandemica sia stato parzialmente adeguato.

¹⁰⁶ Mandato SN-STF del 14 lug. 2020.

¹⁰⁷ Art. 6.1 Einsetzungsverfügung EKP.

¹⁰⁸ Mandato SN-STF del 14 lug. 2020: «Se le raccomandazioni di misure da parte della SN-STF potranno influire sulle future decisioni dell'UFSP, del DFI o del Consiglio federale, allora tali raccomandazioni saranno pubblicate solo successivamente alle rispettive decisioni dei mandanti».

¹⁰⁹ CaF (2022). V. anche Hirschi et al. (2022) sulla comunicazione individuale dei membri della SN-STF.

L'UFSP si è avvalso di una rete che gli permetteva di disporre delle conoscenze necessarie, ma non ha avuto un ruolo attivo nella costruzione di tale rete e questo è riconducibile al fatto che nelle basi strategiche non sono concretizzate le modalità di coinvolgimento della scienza (n. 7.1). L'UFSP ha tuttavia migliorato l'uso delle conoscenze scientifiche nel corso della crisi (n. 7.2). Il CPA rileva inoltre che l'UFSP ha coinvolto numerosi attori, benché non fosse chiaro il valore aggiunto di ogni prestazione, alcune delle quali costituivano dei doppioni (n. 7.3). I casi di studio hanno inoltre dimostrato che le conoscenze scientifiche non sono sempre state esposte in modo trasparente nelle basi decisionali all'attenzione del Consiglio federale (n. 7.4). Infine, tali conoscenze sono state poco valorizzate nella comunicazione al pubblico in generale e in quella da parte dell'UFSP in particolare (n. 7.5).

7.1 Le modalità di coinvolgimento della rete scientifica erano poco definite e la rete si è organizzata in modo autonomo

Le basi giuridiche e strategiche in caso di epidemia sono redatte in modo chiaro e senza contraddizioni, ma il CPA rileva che le modalità di coinvolgimento della scienza nella gestione di una crisi sono poco concretizzate. Il ricorso alle conoscenze scientifiche per guidare il processo decisionale («evidence-based policy») figura in diversi testi, segnatamente nella LEp, quale base legale principale, ma si tratta soprattutto di disposizioni che raccomandano di basare gli obiettivi e le strategie di *preparazione alla crisi* su fatti scientifici. Si fa poca menzione della collaborazione concreta tra l'Amministrazione federale e la comunità scientifica, come pure delle procedure di trattamento delle conoscenze scientifiche *in una situazione di crisi*. Inoltre le basi strategiche non precisano i testi legislativi e non definiscono quali comunità scientifiche coinvolgere, né come (n. 3.1). Eppure la CFP – commissione consultiva già esistente e con competenze specialistiche e di consulenza in discipline importanti per la gestione di una pandemia – non è stata convocata, in contrasto con quanto previsto nella rispettiva decisione istitutiva (n. 3.2).

Tale mancanza di disposizioni concrete non impedisce il ricorso alle conoscenze scientifiche, ma neanche lo agevola. Secondo il CPA questo spiega in parte il motivo per cui l'Amministrazione federale, e più precisamente l'UFSP, quale ufficio competente in tale ambito, abbia agito in modo reattivo e non proattivo nella costruzione della propria rete scientifica. All'inizio della pandemia l'UFSP ha assunto un atteggiamento piuttosto passivo: la rete si è strutturata autonomamente, ad hoc, passo dopo passo e su iniziativa di attori esterni, come la task force scientifica SN-STF o la rete delle facoltà delle scienze della sanità pubblica SSPH+ (n. 3.3). La Confederazione ha avuto un ruolo secondario nella creazione del proprio organo di riferimento per la consulenza scientifica, la SN-STF, la cui composizione è stata guidata dal mondo accademico (n. 4.3). Ciò rafforza la legittimazione di questo organo, secondo alcuni, ma pone anche la questione della conformità alle esigenze dell'UFSP. Il CPA ha constatato che inizialmente l'UFSP riponeva poca fiducia nella SN-STF. La collaborazione avrebbe potuto essere migliore se l'UFSP fosse stato coinvolto nella creazione di questa rete, ad esempio definendone i criteri per la selezione dei membri. La mancanza di procedure di collaborazione definite tra le

autorità e la comunità scientifica ha fatto sì che determinate persone avessero un ruolo chiave nella valutazione delle conoscenze scientifiche disponibili all'inizio della crisi e che la collaborazione tra i vari attori fosse fortemente dipendente dalle persone in campo da parte dell'UFSP e della SN-STF (n. 4.3).

7.2 L'UFSP ha migliorato l'uso delle conoscenze scientifiche durante la crisi

Per quanto concerne l'organizzazione dell'Amministrazione federale e il buon funzionamento dei processi, la valutazione della gestione della pandemia di COVID-19 non può presupporre le medesime esigenze dei tempi normali: si tratta di fatto di una situazione eccezionale e inattesa, durante la quale vengono messe alla prova le strutture ordinarie, tanto più se la durata della pandemia è stata inizialmente sottovalutata¹¹⁰. In quest'ottica, più volte durante le interviste condotte dalla CPA è stato espresso l'apprezzamento per la grande disponibilità e flessibilità di tutte le persone coinvolte, sia all'interno che all'esterno dell'Amministrazione federale, e molti concordano nell'affermare che la collaborazione con la SN-STF ha permesso di prendere decisioni basate sulle conoscenze scientifiche (n. 4.3). Malgrado il buon funzionamento dei processi di coinvolgimento della scienza sia stato ritardato dalla mancanza di procedure predefinite e concrete (n. 7.1), le diverse analisi effettuate nell'ambito della presente valutazione evidenziano molteplici miglioramenti nell'uso delle conoscenze scientifiche durante questa crisi, sia a livello di collaborazione tra l'UFSP e la comunità scientifica (n. 4.3), che in termini di comunicazione al pubblico (n. 6.3). Questo è sottolineato anche da altri studi che hanno analizzato la gestione della crisi pandemica da parte delle autorità¹¹¹.

7.3 I contributi scientifici sono giunti da molteplici canali e talvolta si sono verificati doppioni delle prestazioni

L'UFSP si è avvalso di contributi scientifici provenienti da molti canali. Non sono tuttavia noti i criteri espliciti in base ai quali l'UFSP abbia raccolto e selezionato tali conoscenze (n. 4.1). L'urgenza che ha caratterizzato la situazione ha fatto sì che si avviassero in parallelo molteplici iniziative e canali, senza un vero e proprio coordinamento delle conoscenze scientifiche. In realtà l'UFSP, che non disponeva di un piano esplicito per la gestione delle informazioni di carattere scientifico durante una pandemia, ha sviluppato il suo approccio ad hoc nel corso della crisi, privo di qualsivoglia sistematicità. Per il CPA si pone pertanto la questione del valore aggiunto di determinate prestazioni rispetto ad altre: dalle richieste rivolte dall'UFSP alla SN-STF e alla rete SSPH+ sono emersi doppioni, sia nell'ambito delle rassegne della letteratura, commissionate dall'UFSP, che a livello di domande poste direttamente alla comunità scientifica (n. 4.2).

¹¹⁰ CdG (2022), n. 6.4.2.

¹¹¹ Interface (2022), CaF (2020), CdG (2022).

I doppioni si spiegano anche con il fatto che il ruolo degli attori coinvolti è stato definito e adeguato dall'UFSP in corso d'opera e che i contratti che disciplinavano i rapporti tra l'Amministrazione federale e la SN-STF o la rete SSPH+ sono stati adeguati più volte (n. 3.3). Ciò ha permesso di mantenere una certa flessibilità nell'affrontare le esigenze emerse durante la crisi, ma ha inevitabilmente appiattito le differenze tra le diverse prestazioni fornite da tali attori. Ridefinendo il ruolo della SN-STF, la consulenza scientifica da essa fornita è risultata meno concentrata sull'adeguatezza delle misure e sulla proposta di raccomandazioni e più orientata a valutare la situazione epidemiologica e la sua evoluzione, avvicinandone di fatto il ruolo a quello della rete SSPH+ (n. 4.3). Se da un lato la pluralità di canali permette di diversificare le fonti di informazione, dall'altro il proliferare di pareri scientifici genera un incremento del carico di lavoro, non solo per la comunità scientifica che effettua le analisi, ma anche per l'UFSP, che deve a sua volta trattare e valutare le diverse analisi scientifiche. Tutto ciò nell'ambito di una crisi pandemica che ha già richiesto un impegno importante da parte dell'Amministrazione federale e degli attori esterni (n. 4.2).

7.4 Le conoscenze scientifiche non sono sempre state esposte in modo trasparente nelle basi decisionali

Nell'insieme il CPA rileva che le basi decisionali all'attenzione del Consiglio federale sono state elaborate in tempi estremamente ridotti, per via dell'urgenza della situazione e delle decisioni da prendere. Sebbene i documenti redatti in stretta collaborazione tra l'UFSP e la SG-DFI abbiano integrato numerose informazioni fattuali sull'evolversi della situazione epidemiologica in Svizzera, il CPA ritiene che le conoscenze scientifiche in quanto tali, al pari delle diverse valutazioni delle medesime, non siano sempre state esposte in modo trasparente (n. 5.1). Dal caso di studio sulle mascherine emerge che, sebbene la SN-STF avesse raccomandato l'uso della mascherina a partire dall'aprile 2020, i documenti destinati al Consiglio federale riportavano in un primo momento unicamente le raccomandazioni di organizzazioni alquanto scettiche nei confronti di una tale misura. Il fatto che l'uso della mascherina si sia imposto in seno all'UFSP non è dovuto all'acquisizione di nuove conoscenze in quanto tali, ma piuttosto ad altri fattori (n. 5.2). Le conoscenze sulla trasmissione del virus e le conseguenti implicazioni per le restrizioni da applicare a incontri privati, grandi eventi, ristoranti e bar, come pure a scuole e università sono state poco valorizzate ed espresse in modo disomogeneo nelle basi decisionali: pertanto le conoscenze sulla capacità dei bambini di trasmettere il virus – al pari degli studi che dimostravano gli svantaggi derivanti dalla chiusura delle scuole – sono state usate prontamente per sostenere che tali chiusure potevano essere adottate soltanto come estrema ratio; per contro, nei documenti redatti all'attenzione del Consiglio federale si affrontava a stento la questione dell'evoluzione delle conoscenze sulla trasmissione del nuovo coronavirus tramite aerosol e di ciò che questo comportava per le misure di lotta alla pandemia negli altri settori (n. 5.3).

Secondo il CPA questi diversi elementi sottendono un contrasto in termini cronologici. Da un lato, esiste la necessità di una reazione politica rapida: il processo decisionale deve avere tempi certi e i documenti predisposti in tal senso devono essere

costantemente aggiornati in base all'andamento della situazione epidemiologica nazionale. Dall'altro, le conoscenze scientifiche non permettono sempre di giungere a raccomandazioni univoche, data l'incertezza che le caratterizza, e ridurre tale incertezza richiede tempo. Occorre dunque sapere quale deve essere il grado di certezza delle conoscenze per poterle integrare nelle basi decisionali e in che modo deve essere presentata l'incertezza residua. Il CPA è del parere che la trasparenza sia fondamentale. A tale proposito è interessante notare che è possibile qualificare in modo esplicito e sistematico il grado di certezza delle conoscenze scientifiche. Eppure nelle basi decisionali presentate al Consiglio federale non vi si è fatto ricorso (n. 5.3).

7.5 Le conoscenze scientifiche sono state poco valorizzate nella comunicazione al pubblico, in particolare da parte dell'UFSP

Le diverse lacune di trasparenza nella presentazione delle conoscenze scientifiche nelle basi decisionali (n. 7.4) si riflettono nella comunicazione al pubblico. L'analisi svolta dagli esperti esterni delle conferenze stampa, dei dossier per i media del Consiglio federale e degli incontri per le informazioni specialistiche alla stampa, ai quali erano rappresentati l'UFSP e la SN-STF, dimostra in effetti che le conoscenze scientifiche sull'uso della mascherina o sulle restrizioni riguardanti gli incontri privati sono state poco valorizzate dal Consiglio federale o dall'UFSP. Soltanto il 10,4 per cento delle affermazioni esaminate conteneva un riferimento a spiegazioni scientifiche e la metà di tali affermazioni proveniva da membri della SN-STF, i quali hanno sempre fatto riferimento a tali basi scientifiche nelle affermazioni analizzate, in conformità al suo mandato di organo di consulenza scientifica.

Benché il CPA sia consapevole dell'impossibilità di accompagnare ogni singola affermazione su tali tematiche citando esplicitamente le conoscenze scientifiche che la convalidano, soprattutto quando ciò riguarda la comunicazione da parte del Consiglio federale, quale organo politico, tali percentuali sembrano comunque molto basse. Le interviste condotte dal CPA hanno evidenziato l'importanza attribuita dalle persone interpellate alla trasparenza delle informazioni trasmesse dalle autorità e al fatto di esporre su quali basi siano state decise le misure (n. 6.1). Le incertezze e l'evoluzione di tali conoscenze sono state rese note il più delle volte soltanto nel momento in cui venivano poste domande specifiche durante le conferenze stampa sull'argomento; non sono mai state affrontate in modo proattivo, benché ciò sia ritenuto necessario per accrescere la fiducia da parte della popolazione. Questo aspetto è ancora più importante quando le raccomandazioni evolvono, come è avvenuto a proposito dell'uso della mascherina. La mancanza di comunicazione che illustrasse i motivi del cambio di posizione ha danneggiato la credibilità dell'UFSP (n. 6.2).

Secondo i diversi attori interpellati la ripartizione dei compiti relativi alla comunicazione in seno all'Amministrazione federale era chiara: la comunicazione del Consiglio federale riguarda la sfera politica e strategica, mentre all'UFSP spetta la competenza per le questioni tecniche. La distinzione non è tuttavia stata altrettanto netta nella prassi, visto che l'UFSP non ha fatto riferimento alle conoscenze scientifiche più di quanto abbia fatto il Consiglio federale. Il coordinamento tra

l'Amministrazione federale e la SN-STF ai fini della comunicazione al pubblico si è rivelato complesso. Il primo mandato era infatti abbastanza vago in proposito e solo a partire dal luglio 2020 sono state definite le responsabilità, individuando le persone addette alla comunicazione e coordinandone il calendario con la comunicazione delle autorità federali. A tale riguardo, il CPA ritiene che la ripartizione dei compiti avrebbe potuto essere definita in maniera più rapida, prendendo esempio dalle disposizioni relative alle competenze di comunicazione della CFP. Per di più sono mancate regole chiare sulla ripartizione delle responsabilità relativamente al contenuto della comunicazione. Una riflessione di fondo su tale questione avrebbe consentito di evitare malintesi, pur rispettando la libertà di espressione della comunità scientifica (n. 6.3).

Elenco delle abbreviazioni

Art.	Articolo
CaF	Cancelleria federale
Cap.	Capitolo
CdG	Commissioni della gestione delle Camere federali
CdG-N	Commissione della gestione del Consiglio nazionale
CdG-S	Commissione della gestione del Consiglio degli Stati
CFP	Commissione federale per la preparazione e la risposta alle pandemie
CFV	Commissione federale per le vaccinazioni
COVID-19	Malattia da coronavirus 2019 («CoronaVirus Disease 2019»), malattia provocata dal nuovo coronavirus
CPA	Controllo parlamentare dell'amministrazione
Cpv.	Capoverso
DFI	Dipartimento federale dell'interno
ECDC	Centro europeo per la prevenzione e il controllo delle malattie, («European Centre for Disease Prevention and Control»)
FF	Foglio federale
FNS	Fondo nazionale per la ricerca scientifica
LEp	Legge federale del 28 settembre 2012 sulla lotta contro le malattie trasmissibili dell'essere umano (legge sulle epidemie; RS 818.101)
Let.	Lettera
LOGA	Legge federale del 21 marzo 1997 sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (RS 172.010)
N.	Numero
OEp	Ordinanza del 29 aprile 2015 concernente la lotta contro le malattie trasmissibili dell'essere umano (ordinanza sulle epidemie; RS 818.101.1)
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)
RS	Raccolta sistematica del diritto federale
RSI	Regolamento sanitario internazionale del 23 maggio 2005, entrato in vigore in Svizzera il 15 giugno 2007 (RS 0.818.103)
SARS-CoV-2	Sindrome respiratoria acuta grave coronavirus 2 (<i>inglese</i> : Severe Acute Respiratory Syndrome Coronavirus 2), virus responsabile della pandemia
SECO	Segreteria di Stato dell'economia
SEFRI	Segreteria di Stato per la formazione, la ricerca e l'innovazione
SG-DFI	Segreteria generale del Dipartimento federale dell'interno

SMCC	Stato maggiore di crisi del Consiglio federale per la gestione della pandemia da coronavirus
SN-STF	Swiss National COVID-19 Science Task Force
SSPH+	Swiss School of Public Health
Swissmedic	Istituto svizzero per gli agenti terapeutici
UFSP	Ufficio federale della sanità pubblica

Bibliografia e documenti di riferimento

Bibliografia

- CaF (2020): Rapporto di valutazione della gestione della crisi pandemica di COVID-19 (prima fase / febbraio–agosto 2020), 11 dicembre 2020.
- CaF (2022): Rapporto concernente la valutazione della gestione di crisi dell'Amministrazione federale durante la pandemia di COVID-19 (seconda fase / agosto 2020–ottobre 2021), 22 giugno 2022.
- CdG (2022): Organizzazione di crisi della Confederazione per la gestione della pandemia di COVID-19 (da gennaio a giugno 2020). Rapporto delle CdG del 17 maggio 2022 (FF 2022 1801).
- Chiolero, Arnaud / Cullati, Stéphane (2020): Informer en temps d'épidémie : comment faire mieux. In: Bulletin des médecins suisses 101 (35), pagg. 1040–1042.
- CPA (2022): Commissioni consultive extraparlamentari, rapporto del CPA del 20 giugno 2022 all'attenzione della CdG-S.
- Frey, Kathrin / Ledermann, Simone (2010): Introduction: Evidence-Based Policy: A Concept in Geographical and Substantive Expansion. In: German Policy Studies 6 (2), pagg. 1–15.
- Head, Brian W. (2011): Toward More "Evidence-Informed" Policy Making? In: Public Administration Review 76 (3), pagg. 472–484.
- Hirschi, Caspar / Hornung, Johanna / Jalon, Dylan / Mavrot, Céline / Sager, Fritz / Schlauffer, Caroline (2022): Wissenschaftliche Politikberatung in Krisenzeiten in der Schweiz: eine Analyse der Finanzkrise, des Fukushima-Unfalls und der COVID-19 Pandemie. Schlussbericht zuhanden des Schweizerischen Wissenschaftsrats (SWR). San Gallo, Losanna, Berna, 15.6.2022 (*prossima pubblicazione*).
- Hofmänner, Alexandra (2021): The Role of Science in the Swiss Policy Response to the Covid-19 Pandemic. University of Basel, 20.8.2021.
- Interface (2022): Valutazione della gestione della crisi COVID-19 fino all'estate 2021. Riassunto esecutivo del rapporto finale all'attenzione dell'Ufficio federale della sanità pubblica (UFSP). Lucerna, 4 febbraio 2022.
- Intergovernmental Panel On Climate Change (2010): Guidance Note for Lead Authors of the IPCC Fifth Assessment Report on Consistent Treatment of Uncertainties.
- Lewis, Dyani (2022): Why The WHO Took Two Years To Say COVID Is Airborne. In: Nature (604), pagg. 26–31.
- Molteni, Megan (2021): The 60-Year-Old Scientific Screwup That Helped Covid Kill. In: WIRED, 13.5.2021.
- Oehmer-Pedrazzi, Franziska / Pedrazzi, Stefano / Schneider, Jörg (2022): Analyse der öffentlichen Kommunikation der wissenschaftlichen Erkenntnisse zum neuen Coronavirus. Bericht im Auftrag der PVK.
- Raupp, Juliana / Kocks, Jan Niklas (2018): Regierungskommunikation und staatliche Öffentlichkeitsarbeit aus kommunikationswissenschaftlicher Perspektive. In: Raupp, Juliana / Kocks, Jan Niklas / Murphy, Kim (eds): Regierungskommunikation und staatliche Öffentlichkeitsarbeit, Springer, pagg. 7–23.

SN-STF (2022): Abschlussbericht der Swiss National COVID-19 Science Task Force (ncs-tf), 29.3.2022.

Strategos (2022): Commissions consultatives extraparlamentaires : neuf études de cas. Mandante: Contollo parlamentare dell'amministrazione. Losanna, 22 marzo 2022.

SWR (2022): Akzeptanz von Krisenmassnahmen durch die Bevölkerung. Die Lehren aus COVID-19. SWR Dokument 1/2022 (*prossima pubblicazione*).

Vogel, Martina (2010): Regierungskommunikation im 21. Jahrhundert: Ein Vergleich zwischen Großbritannien, Deutschland und der Schweiz. Nomos.

Wenger, Andreas / Hauri, Andrin / Kohler, Kevin / Scharte, Benjamin / Thiel, Jan (2020), Schweizer Krisenmanagement: Die Coronavirus-Pandemie als fachliche und politische Lernchance, ETH Zürich, 9.12.2020.

Documenti di riferimento

CaF (2020): Comunicazione di crisi. Coordinamento della politica di comunicazione di crisi da parte della Cancelleria federale in caso di eventi di importanza nazionale. Manuale e strumenti. *Citazione*: Manuale di comunicazione di crisi.

Covid-19: Literaturrecherchen zu Sars-CoV-2 und COVID-19. Vertrag zwischen dem BAG und SSPH+. 15.6.2020.

Fachexpertise Epidemiologie COVID-19. Vertrag zwischen dem BAG und SSPH+. 20.5.2020.

Fachexpertise Epidemiologie COVID-19. Vertragsergänzung zwischen dem BAG und SSPH+. 10.12.2020.

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

Nationales Wissenschaftliches Beratungsgremium. Mandat an Schweizerischen Nationalfonds, ETH-Rat, Swissuniversities, Verbund der Akademien a+. *Citazione*: mandato SN-STF del 30 marzo 2020.

OFSP (2018): Manuel de gestion de crise OFSP (disponibile in francese e tedesco).

OFSP (2018): Piano svizzero per pandemia influenzale. *Citazione*: Piano pandemico.

OMS (2017): Pandemic influenza risk management: a WHO guide to inform and harmonize national and international pandemic preparedness and response.

Rahmenmandat an die Swiss National COVID-19 Science Task Force und den ETH-Rat. *Citazione*: mandato SN-STF del 14 luglio 2020.

Raccomandazioni e *policy brief* citati nella presente valutazione

Bin-Reza, Faisal / Lopez Chavarrias, Vicente / Nicoll, Angus / Chamberland, Mary E. (2012): The use of masks and respirators to prevent transmission of influenza: a systematic review of the scientific evidence. In: *Influenza And Other Respiratory Viruses*, 6 (4), pagg. 257–267.

Cowling, B.J. / Zhou, Y. / Ip, D.K. / Leung, G.M. / Aiello, A.E. (2010): Face masks to prevent transmission of influenza virus: a systematic review. In: *Epidemiology and Infection*, 138 (4), pagg. 449–456.

ECDC (2020): Guidelines for the implementation of non-pharmaceutical interventions against COVID-19, 24.9.2020.

ECDC (2020): Guidelines for the use of non-pharmaceutical measures to delay and mitigate the impact of 2019-nCoV. Technical Report, February 2020.

ECDC (2020): Using face masks in the community. Reducing COVID-19 transmission from potentially asymptomatic or pre-symptomatic people through the use of face masks. Technical Report, 8.4.2020.

OMS (2020): 2019 Novel Coronavirus (2019-nCoV): Strategic Preparedness and Response Plan, 3.2.2020.

OMS (2020): Advice on the use of masks in the context of COVID-19. Interim guidance, 6.4.2020.

OMS (2020): Advice on the use of masks in the context of COVID-19. Interim guidance, 5.6.2020.

Saunders-Hastings, P. / Crispo, J.A.G. / Sikora, L. / Krewski, D. (2017): Effectiveness of personal protective measures in reducing pandemic influenza transmission: A systematic review and meta-analysis. In: *Epidemics* 20, pagg. 1–20.

SN-STF (2020): Benefits of wearing masks in community settings where social distancing cannot be reliably achieved, 1.7.2020.

SN-STF (2020): Communication and SARS-CoV-2, 22.7.2020.

SN-STF (2020): Response to FOPH questions on masks and aerosol transmission, 04.06.2020.

SN-STF (2020): Role of children in transmission of SARS-CoV-2 pandemic. 20.4.2020.

SN-STF (2020): Role of Face masks as part of non-pharmaceutical interventions against coronavirus disease, 20.4.2020.

SN-STF (2020): The role of Aerosols in SARS-CoV-2 Transmission, 29.10.2020.

Note informative, documenti di lavoro e proposte citati nella presente valutazione

Documento di lavoro del DFI «Eckwerte für weitere Lockerungsschritte: Versammlungen und Veranstaltungen, Distanzregelung, Baustellen. Ausstieg aus der ausserordentlichen Lage gemäss Artikel 7 Epidemien-gesetz: Aufteilung der COVID-19-Verordnung 2 in zwei neue Verordnungen», 18 giugno 2020.

Documento di lavoro del DFI «Verschärfung der Basismassnahmen anlässlich des erneuten Wiederanstiegs der COVID-19 Fallzahlen», versione del 30 giugno 2020 e nuova versione del 1° luglio 2020.

Proposta del DFI «Änderung der Covid -19-Verordnung besondere Lage und der COVID-19-Verordnung 3: Öffnungen in den Bereichen Freizeit, Kultur, Sport und Einkaufsläden», 23 febbraio 2021.

Nota informativa del DFI «Bekämpfung der COVID-19-Epidemie in der Schweiz: Szenarien für das weitere Vorgehen», 20 ottobre 2020.

Nota informativa del DFI «COVID-19: Maskenstrategie ab 27. April 2020», 21 aprile 2020.

Elenco delle persone interpellate

Ackermann, Martin	Ex presidente della SN-STF, responsabile del Dipartimento di microbiologia ambientale, Istituto federale per l'approvvigionamento, la depurazione e la protezione delle acque (EAWAG)
Althaus, Christian	Ex membro della SN-STF, responsabile del gruppo di ricerca in immunoepidemiologia, Università di Berna
Bauwens, Jorgen	Responsabile di progetto, SSPH+
Brunold, Herbert	Capo del servizio «Valutazione e ricerca», UFSP
Dziekan, Gerald	Responsabile supplente del gruppo di lavoro «Misure» in seno alla Task force UFSP COVID-19
Flahault, Antoine	Membro della SN-STF, direttore dell'Istituto di salute globale, Università di Ginevra
Gardiol, Céline	Responsabile del gruppo di lavoro «Misure» in seno alla Task force UFSP COVID-19
Grandbastien, Bruno	Medico assistente, unità «Igiene, prevenzione e controllo delle infezioni» («Centre hospitalier universitaire vaudois, CHUV»)
Honegger, Stefan	Collaboratore personale del capo di dipartimento, SG-DFI
Hurst, Samia	Vicepresidente della SN-STF, bioeticista e medico, Università di Ginevra
Jüni, Peter	Direttore scientifico dell'Ontario COVID-19 Scientific Advisory Table
Koch, Daniel	Ex direttore della divisione «Malattie trasmissibili», UFSP
Kopp Sutter, Christine	Co-direttrice della Task force UFSP COVID-19
Künzli, Nino	Direttore, SSPH+
Kuster, Stefan	Ex direttore della divisione «Malattie trasmissibili», UFSP
Lévy Goldblum, Anne	Direttrice, UFSP
Lüthy, Gregor	Responsabile supplente del gruppo di lavoro «Comunicazione» in seno alla Task force UFSP COVID-19
Mathys, Patrick	Direttore supplente della divisione «Malattie trasmissibili», UFSP
Matter, Hans	Responsabile del gruppo di lavoro «Strategie» in seno alla Task force UFSP COVID-19
Mäusezahl, Mirjam	Rappresentante dell'UFSP nel programma nazionale di ricerca COVID-19 del FNS
Meier, Brigitte	Responsabile del gruppo di lavoro «Ricerca» in seno alla Task force UFSP COVID-19
Pittet, Didier	Medico capo del servizio «Prevenzione e controllo delle infezioni», Ospedale universitario di Ginevra

Riediker, Michael	Direttore, Swiss Centre for Occupational and Environmental Health (SCOEH)
Rosella, Laura	Professoressa associata, Dalla Lana School of Public Health, University of Toronto
Rossi, René	Membro della SN-STF, capo del laboratorio «Membrane e tessuti biomimetici», EMPA
Simonazzi, André	Vice cancelliere, portavoce del Consiglio federale, CaF
Stocker, Roman	Membro della SN-STF, professore presso il dipartimento «Ingegneria civile, ambientale e geomatica», Politecnico federale di Zurigo
Strupler, Pascal	Ex direttore dell'UFSP
Stücheli, Marco	Responsabile del gruppo di lavoro «Comunicazione» in seno alla Task force UFSP COVID-19
Tanner, Marcel	Membro della SN-STF, presidente delle Accademie svizzere delle scienze (a+), direttore emerito dello Swiss Tropical and Public Health Institute
Tschudin-Sutter, Sarah	Membro della SN-STF, responsabile dell'unità «Epidemiologia ospedaliera», Università di Basilea

Approccio della valutazione

Obiettivi della politica: Dinanzi alla diffusione di un nuovo virus all'inizio del 2020, il Consiglio federale ha disposto misure di protezione della salute pubblica per contenere l'epidemia.



Mezzi per raggiungerli: Affinché le misure disposte siano efficaci, è necessario che si basino sulle conoscenze scientifiche rilevanti («evidence-based policy»). Quale ufficio competente in materia di salute umana, l'UFSP svolge un ruolo centrale in tal senso.



Oggetto della valutazione: La presente valutazione analizza l'uso delle conoscenze scientifiche da parte dell'UFSP durante la prima fase della crisi pandemica, sotto il profilo delle basi giuridiche e strategiche che li sostengono, del loro trattamento, della loro considerazione nelle basi decisionali elaborate dall'Amministrazione federale e della loro comunicazione al pubblico.



Domande di valutazione:

Le *basi giuridiche e strategiche* hanno fatto sì che le conoscenze scientifiche raccolte sul nuovo coronavirus fossero considerate in modo adeguato durante la crisi?

L'*organizzazione e le procedure* erano idonee al trattamento delle conoscenze scientifiche sul nuovo coronavirus?

Le conoscenze scientifiche sul nuovo coronavirus sono state *considerate* in modo appropriato nelle *basi decisionali*?

La *comunicazione al pubblico* delle conoscenze scientifiche è avvenuta in modo opportuno in termini di contenuti e di ripartizione dei compiti?



Analisi effettuate:

Analisi documentale
Interviste

Analisi documentale
Interviste
Casi di studio

Analisi della letteratura (con accompagnamento esterno)
Casi di studio

Analisi documentale
Interviste
Analisi delle conferenze stampa e dei dossier per i media (mandato esterno)

Criteria di valutazione

Criteria specifici	Elementi di apprezzamento
<i>Adeguatezza delle basi giuridiche e strategiche ai fini della considerazione delle conoscenze scientifiche (cap. 3)</i>	
Chiarezza delle basi giuridiche e strategiche	Le basi giuridiche e strategiche prevedono la considerazione delle conoscenze scientifiche e lo scambio con la comunità scientifica durante una crisi e chiariscono le modalità di tale scambio.
Richiesta di scientificità	Le basi giuridiche e strategiche stabiliscono che in una situazione di crisi le decisioni siano prese sulla base di dati attendibili e precisano quale sia la funzione delle conoscenze scientifiche a questo livello.
Armonia degli obiettivi	In caso di crisi il processo decisionale basato su dati attendibili non è in contrapposizione con gli altri obiettivi (ad es. un'azione rapida).
<i>Adeguatezza dell'organizzazione e delle procedure di elaborazione delle conoscenze scientifiche (cap. 4)</i>	
Adeguatezza delle risorse dell'UFSP rispetto agli obiettivi	L'organizzazione interna per l'elaborazione delle conoscenze scientifiche era adeguata alla gestione della crisi. Le competenze interne dell'UFSP sono state utilizzate in modo pertinente secondo le priorità e i bisogni.
Adeguatezza delle modalità dello scambio con la comunità scientifica rispetto agli obiettivi	Le modalità del confronto con la comunità scientifica hanno permesso all'UFSP di disporre di conoscenze scientifiche in tempo utile e nella forma appropriata per gestire la crisi. L'UFSP è stato proattivo nel procurarsi le conoscenze necessarie.
Adeguatezza della ripartizione dei compiti rispetto agli obiettivi	La ripartizione dei compiti e delle responsabilità in seno all'UFSP e con gli attori esterni è disciplinata in modo chiaro e appropriato rispetto agli obiettivi. Tra i diversi attori coinvolti non si sono registrati compiti contraddittori, ridondanti o poco utili.
Pluralità delle fonti di informazione	L'UFSP ha selezionato le fonti di informazione scientifiche e le persone di contatto secondo criteri comprensibili e appropriati. Tale selezione ha permesso di riflettere la pluralità delle informazioni di carattere scientifico.
Definizione adeguata delle esigenze in termini di conoscenze scientifiche per la gestione della crisi	L'UFSP ha attuato dei processi chiari per definire le esigenze di informazione in termini di conoscenze scientifiche, segnatamente in seno alla Task force UFSP COVID-19. Le diverse esigenze sono state riunite e priorizzate in modo appropriato.

Criteria specifici	Elementi di apprezzamento
Raccolta adeguata delle informazioni di carattere scientifico rispetto alle esigenze	La raccolta delle informazioni di carattere scientifico ha soddisfatto le esigenze definite dall'UFSP. La rete esterna realizzata è stata attivata nel momento in cui si è reso necessario. I criteri di selezione per la raccolta delle informazioni da parte dell'UFSP erano chiari e pertinenti e riguardavano la pluralità delle informazioni di carattere scientifico. Le richieste rivolte agli attori esterni erano calibrate sulle esigenze individuate.
Adeguatezza dell'analisi delle informazioni di carattere scientifico per ottenere dati attendibili	I criteri di analisi delle informazioni di carattere scientifico hanno permesso di consolidare le conoscenze scientifiche sul nuovo coronavirus. La qualità delle informazioni è stata verificata in modo serio, ad esempio in caso di informazioni contraddittorie. Nelle analisi sono confluite le rispettive evoluzioni dei dati.

Adeguatezza della considerazione delle conoscenze scientifiche nelle basi decisionali (cap. 5)

Decisioni basate su dati attendibili («evidence-based policy»)	Le conoscenze scientifiche rilevanti sono state riprese nelle basi decisionali elaborate dall'UFSP (con o senza indicazione delle fonti). Le raccomandazioni dell'UFSP si sono basate su dati attendibili e sono state aggiornate in funzione dell'evoluzione delle conoscenze scientifiche, in tempo utile per prendere le decisioni.
Presentazione adeguata delle conoscenze scientifiche nelle basi decisionali	Le conoscenze scientifiche sono state presentate in modo adeguato nelle basi decisionali, in funzione dei destinatari di tali informazioni. Le informazioni fondamentali figuravano nei documenti elaborati dall'UFSP.
Trasparenza sulla qualità delle basi scientifiche	La qualità delle basi scientifiche è stata illustrata nelle basi decisionali elaborate dall'UFSP. Le incertezze sono state menzionate in modo trasparente.

Adeguatezza della comunicazione al pubblico delle conoscenze scientifiche (cap. 6)

Comunicazione basata su dati attendibili («evidence-based policy»)	Le conoscenze scientifiche rilevanti sono state riprese nella comunicazione da parte dell'UFSP, del DFI e del Consiglio federale, secondo il ruolo a essi attribuito.
Trasparenza della comunicazione al pubblico sulla qualità delle basi scientifiche e delle incertezze	La comunicazione si basava su spiegazioni comprensibili, provenienti da fonti credibili. Le conoscenze scientifiche sul nuovo coronavirus sono state comunicate tempestivamente alla popolazione. Le incertezze sullo stato della scienza e le ripercussioni delle nuove conoscenze scientifiche sono state illustrate in modo trasparente.

Criteri specifici	Elementi di apprezzamento
Coerenza della comunicazione al pubblico delle conoscenze scientifiche	La comunicazione da parte dell'Amministrazione federale (UFSP, DFI), del Consiglio federale e della SN-STF delle informazioni sulle conoscenze scientifiche è stata coerente, considerando tutto il periodo di osservazione, e armonizzata tra i diversi livelli di comunicazione coinvolti. Eventuali contraddizioni sono state giustificate dalle conoscenze scientifiche. L'evoluzione delle conoscenze scientifiche è stata illustrata.
Presentazione adeguata delle conoscenze scientifiche nella comunicazione al pubblico	I messaggi dell'Amministrazione federale e della SN-STF erano chiari, concisi e comprensibili. Il linguaggio era adatto alla popolazione.
Chiarezza della ripartizione dei compiti in seno all'Amministrazione federale	I compiti e le responsabilità in seno all'Amministrazione federale legati alla comunicazione al pubblico delle conoscenze scientifiche sono stati definiti in modo chiaro, ossia tra l'UFSP, il DFI e il Consiglio federale (la cui comunicazione è coordinata dalla CaF). Gli attori interessati sapevano chi si occupa di cosa. Questa ripartizione dei compiti è stata rispettata.
Chiarezza della ripartizione dei compiti tra l'Amministrazione federale e gli altri attori	I compiti e le responsabilità legati alla comunicazione al pubblico delle conoscenze scientifiche sono stati definiti in maniera chiara tra l'Amministrazione federale (UFSP, DFI, CaF) e la SN-STF. Gli attori interessati sapevano chi si occupa di cosa. Questa ripartizione dei compiti è stata rispettata.

Cronologia dei casi di studio

Le tabelle seguenti riportano alcuni riferimenti cronologici relativi ai cinque casi di studio analizzati dal CPA. Si tratta in particolare di informazioni contenute nei documenti preparati dall'UFSP e dal DFI all'attenzione del Consiglio federale¹¹², di richieste rivolte dalle autorità alla SN-STF, di raccomandazioni formulate da organi scientifici riconosciuti e di decisioni prese dal Consiglio federale (in grassetto) circa le restrizioni o gli allentamenti dei provvedimenti contro la COVID-19. La cronologia arriva fino al 31 marzo 2021 (n. 1.2).

A. Uso della mascherina

Data	Descrizione
Febbraio 2020	L'ECDC pubblica direttive in cui non raccomanda l'uso della mascherina da parte della popolazione in generale, in quanto non esiste alcuna prova dell'utilità delle mascherine in questo contesto.
12.03.2020	In una proposta al Consiglio federale sulle misure contro la COVID-19 il DFI sottolinea che le riserve di mascherine della Svizzera sono limitate.
26.03.2020	A seguito di una richiesta dell'UFSP circa il fabbisogno di mascherine in Svizzera, la SN-STF raccomanda di procurarsene rapidamente.
02.04.2020	A seguito di una domanda da parte dell'UFSP la SN-STF, in un documento non pubblicato, si dichiara favorevole all'uso della mascherina da parte di determinate professioni ed eventualmente da parte dell'intera popolazione quale strumento di controllo della fonte («source control»).
05.04.2020	L'UFSP chiede alla SN-STF di confrontare le strategie internazionali in materia di mascherine. Quest'ultima realizza una tabella che elenca gli argomenti pro e contro l'uso della mascherina negli spazi pubblici.
06.04.2020	Secondo l'OMS le mascherine devono essere riservate al personale sanitario e alle persone sintomatiche.
08.04.2020	L'ECDC si mostra scettico circa l'uso della mascherina da parte della popolazione, evidenziando che fino a quel momento non esiste alcuna prova del fatto che l'uso della mascherina da parte di persone asintomatiche impedisca la trasmissione della COVID-19.

¹¹² I documenti sono firmati dal DFI, ma sono stati redatti in stretta collaborazione con l'UFSP (v. n. 5.1).

Data	Descrizione
20.04.2020	La SN-STF pubblica un «policy brief» in cui raccomanda espressamente l'uso generalizzato della mascherina, come integrazione di altre misure di protezione, in quanto il rapporto rischi-benefici è ampiamente a favore di questa ipotesi, nonostante le prove incerte.
21.04.2020	In una nota informativa all'attenzione del Consiglio federale il DFI sottolinea che l'uso della mascherina è considerato una misura da adottarsi in extremis. Visto che le scorte non sono sufficienti, occorre stabilire priorità circa l'uso della mascherina.
22.04.2020	Il Consiglio federale procede a un allentamento dei provvedimenti contro il coronavirus; non prevede l'uso generalizzato della mascherina da parte della popolazione.
26.05.2020	In una proposta al Consiglio federale il DFI ipotizza l'uso generalizzato della mascherina, come opzione, qualora aumentasse il numero dei casi.
03.06.2020	L'UFSP chiede alla SN-STF se le nuove prove scientifiche modificano le proprie raccomandazioni di aprile circa l'uso della mascherina. La SN-STF risponde con un «policy brief» (4 giu. 2020), nel quale sottolinea come sia stato constatato che l'uso della mascherina potrebbe ridurre fino all'80 per cento il rischio di contagio, il che conferma e corrobora le proprie raccomandazioni sull'uso generalizzato della mascherina.
05.06.2020	L'OMS raccomanda ai Governi di incoraggiare la popolazione a indossare la mascherina in situazioni e contesti specifici, al fine di prevenire la trasmissione del virus.
18.06.2020	In un documento di lavoro all'attenzione del Consiglio federale il DFI sottolinea che per il momento, alla luce del numero ridotto di casi, non si ipotizza alcun obbligo generalizzato di indossare la mascherina nei luoghi pubblici, ma che si dovrebbe poter adottare un tale provvedimento in tempi brevi qualora il numero di casi aumentasse. La distanza minima raccomandata tra due persone viene ridotta da 2 m a 1,5 m.
19.06.2020	Il Consiglio federale raccomanda l'uso della mascherina nei trasporti pubblici.
01.07.2020	La SN-STF pubblica un «policy brief» che raccomanda vivamente di indossare la mascherina quando non è possibile rispettare il distanziamento sociale, ad esempio e soprattutto nei trasporti pubblici.
01.07.2020	Nell'ambito del parere sulla procedura di corapporto il DFI propone al Consiglio federale di introdurre l'obbligo di indossare la mascherina nei trasporti pubblici come provvedimento fisso, benché inizialmente classificato come «provvedimento possibile».

Data	Descrizione
02.07.2020	Il Consiglio federale introduce l'obbligo di indossare la mascherina nei trasporti pubblici a partire dal 6 luglio.
24.09.2020	L'ECDC raccomanda l'uso della mascherina negli spazi interni ed esterni molto frequentati, in quanto esistono sempre più prove del fatto che questa misura contribuirebbe a prevenire il contagio da COVID-19.
15.10.2020	L'UFSP rivolge una richiesta alla SN-STF circa le strategie adottate dai diversi Paesi sull'uso della mascherina e le tipologie di mascherine utilizzate.
18.10.2020	Il Consiglio federale decide di rendere obbligatorio l'uso della mascherina negli spazi interni accessibili al pubblico, nelle stazioni, negli aeroporti e alle fermate degli autobus o dei tram a partire dal 19 ottobre.
20.10.2020	In una nota informativa all'attenzione del Consiglio federale il DFI accenna all'estensione dell'uso della mascherina a tutta la popolazione. Tra le argomentazioni a favore di questa misura, il DFI cita la disponibilità sufficiente di mascherine rispetto alla prima ondata e le conoscenze scientifiche in proposito, come pure il fatto che l'uso della mascherina sia accettato nei luoghi in cui è già stato imposto.
27.10.2020	Malgrado l'estensione dell'uso della mascherina sia stata molto discussa nell'ambito della consultazione degli uffici e della procedura di corapporto, il DFI conferma la propria posizione in vista della seduta del Consiglio federale.
28.10.2020	A partire dal 29 ottobre il Consiglio federale estende l'obbligo di indossare la mascherina agli spazi esterni degli stabilimenti, ad esempio in caso di file d'attesa davanti a un negozio, sulle terrazze dei ristoranti e dei bar o nei mercati, come pure nelle aree pedonali molto frequentate, nelle scuole di grado secondario II e nei luoghi di lavoro.
14.11.2020	L'UFSP chiede alla SN-STF in che misura la mascherina chirurgica protegge anche la persona che la indossa. La risposta inviata dalla SN-STF tramite e-mail sottolinea che a sostegno di questa tesi esistono dati tratti da osservazioni ma nessuno studio randomizzato.
17.12.2020	L'OMS raccomanda di introdurre l'uso della mascherina a livello nazionale per tenere sotto controllo la trasmissione del virus.
16.02.2021	In un documento di lavoro all'attenzione del Consiglio federale si cita la possibilità di indossare la mascherina come criterio determinante per stabilire quali attività sono nuovamente autorizzate nel quadro dell'allentamento delle misure.

B. Restrizioni riguardanti gli incontri privati

Data	Descrizione
19.03.2020	In una proposta al Consiglio federale il DFI sottolinea che gli assembramenti di persone costituiscono situazioni particolarmente favorevoli alla trasmissione del coronavirus e che il divieto di assembramenti di oltre cinque persone negli spazi pubblici permette di ridurre la frequenza dei contagi, rompere le catene di trasmissione e prevenire o contenere i focolai locali.
20.03.2020	Il Consiglio federale vieta gli incontri di oltre cinque persone a partire dal 21 marzo 2020.
11.04.2020	In risposta a una richiesta dell'UFSP la SN-STF pubblica un «policy brief» per delineare le tappe dell'allentamento delle misure. Il documento sottolinea che in caso di incontri privati il numero di persone dovrebbe essere limitato a 30.
26.05.2020	Ipotizzando che la popolazione segua le regole sulla distanza e l'igiene, il DFI propone al Consiglio federale di allentare le restrizioni riguardanti gli incontri privati, autorizzando la presenza massima di 30 persone.
27.05.2020	In considerazione del buon andamento della situazione epidemiologica in Svizzera, il Consiglio federale autorizza gli incontri fino a 30 persone a partire dal 6 giugno 2020.
04.06.2020	A seguito di una domanda posta dall'UFSP circa i contesti che favoriscono la diffusione dei contagi, la SN-STF pubblica un «policy brief» in cui sottolinea che i luoghi chiusi, come le case di cura e per anziani, sono tra quelli più a rischio.
18.06.2020	In considerazione del numero dei contagi il DFI propone al Consiglio federale di abolire il divieto di assembramenti privati di oltre 30 persone.
19.06.2020	Il Consiglio federale abolisce il divieto di assembramenti privati di oltre 30 persone a partire dal 22 giugno 2020.
24.09.2020	L'ECDC raccomanda di limitare gli incontri privati, in particolare per i piccoli gruppi (meno di dieci persone), in quanto ciò contribuisce efficacemente a impedire la diffusione del virus.
16.10.2020	Stando ai dati del «contact tracing» a livello cantonale, il DFI ritiene che debbano essere varate nuove regole per gli incontri privati e che dovrebbero essere vietati gli incontri di oltre 15 persone.
18.10.2020	Il Consiglio federale vieta gli incontri privati di oltre 15 persone, all'interno e all'esterno, a partire dal 19 ottobre 2020.
28.10.2020	Il Consiglio federale vieta gli incontri privati di oltre dieci persone a partire dal 29 ottobre 2020.

Data	Descrizione
04.12.2020	L'ECDC raccomanda di annullare o di limitare il numero dei partecipanti e la durata degli incontri privati durante i festeggiamenti di fine anno.
17.12.2020	L'OMS raccomanda di introdurre restrizioni per gli incontri privati (meno di dieci persone) per bloccare la diffusione del virus all'interno delle economie domestiche.
17.12.2020	In una proposta al Consiglio federale il DFI ammette che il rischio di trasmissione aumenta con il numero di persone autorizzate a partecipare agli incontri privati e che si dovrebbero valutare maggiori restrizioni se la situazione epidemiologica non dovesse migliorare. Nell'imminenza delle festività il DFI rinuncia tuttavia a presentare una richiesta in tal senso al Consiglio federale.
12.01.2021	In una proposta al Consiglio federale il DFI sottolinea che alla luce dell'andamento della situazione epidemiologica scaturita dalle nuove varianti è auspicabile limitare gli incontri privati a dieci persone se queste appartengono a due diverse economie domestiche. A seguito della procedura di corapporto tale numero viene ridotto a cinque persone.
13.01.2021	Su decisione del Consiglio federale sono vietati gli incontri privati di oltre cinque persone a partire dal 18 gennaio 2021.
16.02.2021	In un documento di lavoro all'attenzione del Consiglio federale il DFI propone una strategia di riapertura basata sui rischi, malgrado le incertezze dovute alle nuove varianti. Il DFI sottolinea che gli allentamenti delle misure non devono basarsi soltanto sulle rilevazioni epidemiologiche e che è altrettanto importante tenere presente la problematicità sociale ed economica di determinate misure, come la limitazione degli incontri privati a cinque persone.
24.02.2021	A seguito delle consultazioni dei Cantoni il Consiglio federale autorizza gli incontri privati all'esterno fino a 15 persone a partire dal 1° marzo 2021.
19.03.2021	A seguito delle consultazioni dei Cantoni il Consiglio federale aumenta da cinque a dieci il numero massimo di persone consentito per gli incontri privati all'interno a partire dal 22 marzo 2021.

C. Restrizioni riguardanti i grandi eventi

Data	Descrizione
Febbraio 2020	L'ECDC pubblica direttive nelle quali sottolinea che l'annullamento dei grandi eventi in caso di picco epidemico può ridurre la trasmissione del virus.
28.02.2020	Il Consiglio federale dichiara la situazione particolare secondo la LEP e vieta con effetto immediato i grandi eventi con più di 1000 persone.
12.03.2020	Il DFI propone al Consiglio federale di vietare gli eventi con più di 100 persone. Ciò è giustificato dall'andamento della situazione in Italia e dal fatto che gli assembramenti di persone costituiscono situazioni particolarmente favorevoli alla trasmissione del virus.
13.03.2020	Il Consiglio federale vieta le manifestazioni di oltre 100 persone con effetto immediato e fino alla fine di aprile.
11.04.2020	In risposta a una richiesta dell'UFSP la SN-STF pubblica un «policy brief» per delineare le tappe dell'allentamento delle misure. Il documento sottolinea che il numero di persone dovrebbe essere limitato a 30.
28.04.2020	In un documento di lavoro all'attenzione del Consiglio federale il DFI giustifica la proroga del divieto di eventi con più di 1000 persone fino al 30 settembre 2020 con il fatto che i grandi assembramenti di persone aumentano in modo considerevole il rischio di trasmissione della COVID-19 a un numero elevato di persone e che la tracciabilità dei contatti in una tale situazione è limitata, se non impossibile.
29.04.2020	Il Consiglio federale comunica che gli eventi con più di 1000 persone continueranno a essere vietati fino al 30 settembre 2020.
26.05.2020	Alla luce della procedura di corapporto e tenuto conto delle esperienze osservate in Italia, il DFI si pronuncia contro l'autorizzazione più rapida del previsto delle manifestazioni con oltre 1000 persone, ma ritiene che gli eventi fino a 1000 persone con obbligo di essere seduti possano progressivamente svolgersi a condizione che siano previsti piani di protezione adeguati.
27.05.2020	Il Consiglio federale autorizza i grandi eventi fino a 300 persone a partire dal 6 giugno 2020. Il Consiglio federale si pronuncerà in seguito sulle manifestazioni fino a 1000 persone.
18.06.2020	In un documento di lavoro all'attenzione del Consiglio federale il DFI auspica l'autorizzazione delle manifestazioni con più di 1000 persone a partire dall'inizio di settembre, e non dalla fine di settembre come previsto inizialmente, in particolare per il fatto che gli altri Paesi europei iniziano ad autorizzarle di nuovo.

Data	Descrizione
19.06.2020	Il Consiglio federale aumenta il limite per i grandi eventi da 300 a 1000 persone e annuncia che tale limite resterà in vigore fino alla fine di agosto.
05.08.2020	In una proposta al Consiglio federale e tenuto conto dell'attuale andamento della situazione epidemiologica, il DFI propone al Consiglio federale di prorogare il divieto di grandi manifestazioni fino al 30 settembre 2020 e di introdurre l'obbligo di disporre di un'autorizzazione a partire dal 1° ottobre 2020.
12.08.2020	Il Consiglio federale decide di autorizzare i grandi eventi con più di 1000 persone a partire dal 1° ottobre 2020, assoggettandoli a rigide misure di protezione e all'ottenimento di un'autorizzazione cantonale.
27.10.2020	In una proposta al Consiglio federale il DFI sottolinea che il rischio di trasmissione del coronavirus in occasione di grandi manifestazioni è limitato dai piani di protezione, ma che si verificano comunque contaminazioni e che il follow-up dei contatti è difficilmente garantito a livello cantonale. Il DFI propone di ridurre a 15 il numero di persone autorizzate.
28.10.2020	Il Consiglio federale vieta le manifestazioni con più di 50 persone a partire dal 29 ottobre 2020.
11.12.2020	Il Consiglio federale vieta le grandi manifestazioni con alcune eccezioni, come le feste religiose (limitate a 50 persone) o le manifestazioni politiche.
16.2.2021	In un documento di lavoro all'attenzione del Consiglio federale il DFI propone una strategia di riapertura basata sui rischi, malgrado le incertezze dovute alle nuove varianti. Le restrizioni relative alle grandi manifestazioni vengono indicate come le ultime misure che potranno essere abolite sul piano epidemiologico.
12.03.2021	Il Consiglio federale lancia una consultazione dei Cantoni per autorizzare le manifestazioni in presenza di pubblico a partire dal 22 marzo 2021 (100 persone all'esterno; 50 persone all'interno).

D. Restrizioni riguardanti ristoranti e bar

Data	Descrizione
12.03.2020	Il DFI propone al Consiglio federale di limitare a 50 il numero di persone ammesse all'interno di un ristorante. Il DFI sottolinea che questa misura, sebbene abbia conseguenze importanti sulla vita pubblica, è giustificata dal fatto che le probabilità di influire in modo duraturo sull'andamento epidemiologico aumentano se vengono adottati provvedimenti severi all'inizio dell'epidemia.
13.03.2020	Su decisione del Consiglio federale i ristoranti e i bar non possono accogliere più di 50 persone con effetto immediato.
16.03.2020	Il Consiglio federale dichiara la situazione straordinaria secondo la LEp, i ristoranti e i bar restano chiusi a partire dal 17 marzo 2020 e fino alla fine aprile.
11.04.2020	In risposta a una richiesta dell'UFSP la SN-STF pubblica un «policy brief» per delineare le tappe dell'allentamento delle misure. Il documento sottolinea l'importanza di privilegiare la consumazione all'esterno rispetto a quella all'interno e la necessità di adottare misure di distanziamento sociale (ad es. distanza tra due tavoli).
15.04.2020	In un documento di lavoro all'attenzione del Consiglio federale il DFI si oppone alla richiesta di riapertura dei ristoranti che scaturisce dalla procedura di corapporto. Tale posizione è giustificata dal rischio elevato di trasmissione, derivante dai numerosi contatti stretti tra le persone, a maggior ragione in caso di spazi chiusi.
07.05.2020	In una proposta al Consiglio federale il DFI sottolinea che la riapertura dei bar dipende dal fatto di sapere se i clienti di tali attività siano esposti o meno a un rischio di trasmissione maggiore rispetto a quello di un ristorante tradizionale.
08.05.2020	Il Consiglio federale comunica che i ristoranti potranno riaprire di nuovo a partire dall'11 maggio 2020, limitando a quattro persone la presenza ai tavoli, con l'obbligo di consumazione da seduti e con una distanza di due metri tra un tavolo e l'altro.
26.05.2020	In un documento di lavoro all'attenzione del Consiglio federale il DFI respinge la proposta di un ufficio federale di eliminare le restrizioni sugli orari di apertura dei ristoranti, in quanto le esperienze di altri Paesi indicano che ciò potrebbe dare luogo a focolai locali di coronavirus.
27.05.2020	Il Consiglio federale autorizza nuovamente la presenza di gruppi di clienti formati da più di quattro persone nei ristoranti e bar, con l'obbligo di raccoglierne i dati di contatto qualora non siano rispettate le prescrizioni sul distanziamento.

Data	Descrizione
04.06.2020	A seguito di una richiesta da parte dell'UFSP la SN-STF sottolinea che gli spazi chiusi, come i bar e i ristoranti, sono considerati luoghi ad alto rischio per la trasmissione della COVID-19.
19.06.2020	Il Consiglio federale abolisce l'obbligo di consumare da seduti nei bar e ristoranti a partire dal 22 giugno 2020.
18.10.2020	Su richiesta dei Cantoni il DFI propone di vietare la consumazione in piedi nei bar e ristoranti, poiché in tali casi il rischio di trasmissione è considerato elevato.
18.10.2020	Il Consiglio federale stabilisce che a partire dal 19 ottobre 2020 nei bar e ristoranti sono vietate le consumazioni in piedi.
27.10.2020	Il DFI propone al Consiglio federale di limitare a quattro il numero di persone presenti a ogni tavolo di bar e ristoranti e di introdurre la chiusura di tali attività dalle 23.00 alle 6.00. Il fatto di parlare ad alta voce a causa del brusio di sottofondo aumenta l'emissione di aerosol e goccioline e quindi le probabilità di trasmissione del virus.
28.10.2020	Il Consiglio federale introduce l'obbligo di chiusura dei ristoranti e bar dalle 23.00 alle 6.00 a partire dal 29 ottobre 2020. La presenza a ogni tavolo è inoltre limitata a quattro persone.
11.12.2020	Il Consiglio federale stabilisce che, al fine di ridurre il numero di contatti, a partire dal 12 dicembre 2020 i ristoranti e i bar dovranno chiudere alle 19.00.
17.12.2020	In una proposta al Consiglio federale il DFI ammette che la situazione è stata considerata critica fin dal 4 dicembre 2020, ma i Cantoni non hanno auspicato alcun intervento. Alla luce della nuova situazione epidemiologica e del cambiamento di posizione da parte dei Cantoni, il DFI propone di chiudere i ristoranti e i bar, pur mantenendo la deroga prevista a livello cantonale, applicata nei Cantoni della Svizzera occidentale da appena una settimana.
18.12.2020	Il Consiglio federale ordina la chiusura di ristoranti e bar a partire dal 22 dicembre 2020, con possibili eccezioni per i Cantoni nei quali la situazione epidemiologica lo permette.
05.01.2021	In una nota informativa all'attenzione del Consiglio federale il DFI prospetta la fine delle deroghe previste a livello cantonale – in quanto nelle ultime settimane è emerso che tali deroghe danno luogo a un «turismo gastronomico e degli acquisti» tra i diversi Cantoni – e la chiusura dei ristoranti in tutti i Cantoni.
06.01.2021	Il Consiglio federale annulla le deroghe previste a livello cantonale e ordina la chiusura di tutti i ristoranti e bar a partire dal 9 gennaio 2021.

Data	Descrizione
11.01.2021	L'UFSP chiede alla SN-STF di prendere posizione riguardo a un articolo, nel quale si motiverebbe un eventuale trattamento differenziato tra ristoranti e bar. La risposta della SN-STF è che tale studio non sostiene esattamente questo, bensì dimostra che frequentare locali dove è possibile mangiare e bere rappresenta un importante fattore di rischio di contagio del nuovo coronavirus.
23.01.2021	A seguito della decisione del Consiglio federale di escludere i bar e i ristoranti dai prossimi provvedimenti di allentamento, il DFI motiva tale scelta con il rischio elevato di trasmissione, che ora è chiaramente convalidato dalle conoscenze scientifiche.
16.02.2021	In un documento di lavoro all'attenzione del Consiglio federale il DFI propone una strategia di riapertura basata sui rischi, malgrado le incertezze dovute alle nuove varianti. Il DFI sottolinea che non è tuttora possibile riaprire i ristoranti, per via dei maggiori rischi di contagio in quelle situazioni in cui non è possibile indossare la mascherina o mantenere una distanza sufficiente.
23.02.2021	Alla luce delle critiche emerse dalla consultazione e dalla procedura di corapporto, il DFI giustifica del tutto la proposta di continuare a tenere chiusi i ristoranti, richiamando l'attenzione sul fatto che in tali spazi generalmente chiusi si mescolano gruppi di persone, per diverse ore, senza indossare la mascherina e parlando ad alta voce, il che aumenta la produzione di aerosol e goccioline.
12.03.2021	Il Consiglio federale invia in consultazione una proposta di allentamento delle misure che prevede la riapertura delle terrazze a partire dal 22 marzo 2021.

E. Restrizioni riguardanti scuole e università

Data	Descrizione
Febbraio 2020	Le direttive pubblicate dall'ECDC sottolineano che gli studi effettuati sulle precedenti pandemie mostrano che la chiusura delle scuole ha avuto un effetto positivo sulla riduzione della trasmissione del virus.
12.03.2020	Sulla base di un rapporto dell'ECDC, che raccomanda di valutare la possibilità di chiudere le scuole, tenuto conto della carenza di prove scientifiche circa l'eventuale capacità dei bambini di trasmettere il virus e della situazione in Italia, il DFI propone al Consiglio federale di chiudere le scuole.
13.03.2020	Il Consiglio federale vieta le lezioni presenziali nelle scuole, nelle università e nelle scuole universitarie fino al 4 aprile 2020.
11.04.2020	In risposta a una richiesta dell'UFSP la SN-STF pubblica un «policy brief» per delineare le tappe dell'allentamento delle misure. Il documento sottolinea che l'apertura delle scuole primarie e secondarie è prioritaria rispetto a quelle di livello terziario.
15.04.2020	In un documento di lavoro all'attenzione del Consiglio federale il DFI prospetta la riapertura delle scuole obbligatorie a partire dall'11 maggio 2020 e propone di riflettere sulle condizioni per la ripresa delle lezioni presenziali nelle scuole di grado secondario II e terziario.
17.04.2020	L'UFSP chiede alla SN-STF di pronunciarsi sulla capacità dei bambini di trasmettere il virus e sulle eventuali differenze tra fasce di età. La SN-STF punta il dito sulla scarsità di prove scientifiche e sulla necessità di seguire il principio di precauzione. La SN-STF pubblica anche un «policy brief» in proposito (20 apr. 2020), nel quale si sottolinea che la decisione di riaprire le scuole configura un conflitto di valori.
28.04.2020	In un documento di lavoro all'attenzione del Consiglio federale il DFI espone le ipotesi che avvalorano le proposte di una riapertura progressiva delle scuole, in particolare il fatto che i bambini tendono ad ammalarsi meno spesso e in modo meno grave, e che non hanno un ruolo chiave nella trasmissione del virus. Questo giustifica il trattamento differenziato in base alle fasce di età.
29.04.2020	Secondo la decisione del Consiglio federale le scuole obbligatorie riapriranno l'11 maggio 2020 e le lezioni presenziali sono autorizzate nelle scuole post-obbligatorie e negli altri istituti di formazione per gruppi formati da un massimo di cinque persone.
10.05.2020	L'OMS sottolinea che la decisione di chiudere le scuole dovrebbe scaturire da un approccio basato sui rischi.

Data	Descrizione
26.05.2020	In una proposta al Consiglio federale il DFI prospetta la ripresa delle lezioni presenziali a partire dell'8 giugno 2020 negli istituti di formazione di grado secondario II e terziario, a condizione che siano implementati piani di protezione adeguati.
27.05.2020	Il Consiglio federale autorizza la ripresa dell'insegnamento presenziale nelle scuole di grado secondario II e terziario a partire dal 6 giugno 2020.
04.06.2020	A seguito di una richiesta dell'UFSP la SN-STF sottolinea che gli spazi chiusi, come le scuole, sono considerati luoghi ad alto rischio per la trasmissione della COVID-19.
06.08.2020	L'ECDC riconosce che probabilmente la chiusura delle scuole non è una misura efficace per contrastare la trasmissione della COVID-19.
14.09.2020	L'OMS ritiene che le scuole non dovrebbero essere chiuse, ma che bisognerebbe piuttosto adottare misure di prevenzione.
27.10.2020	Il DFI propone al Consiglio federale di imporre le lezioni a distanza nelle scuole universitarie e nelle università, allo scopo di contenere l'epidemia e di ridurre l'afflusso di persone, in particolare nei trasporti pubblici.
28.10.2020	Il Consiglio federale decide di vietare le lezioni presenziali nelle scuole universitarie e nelle università dal 2 novembre 2020.
06.01.2021	Alla luce dei riscontri negativi il DFI ha rifiutato di sottoporre al Consiglio federale una proposta per prolungare le vacanze scolastiche. In un documento di lavoro all'attenzione del Consiglio federale il DFI ha inoltre sottolineato che, benché sia incontestabile che il divieto dell'insegnamento presenziale per i gradi secondari I e II sia sensato a livello epidemiologico, gli effetti sugli allievi sono ancora troppo incerti.
08.01.2021	L'UFSP chiede alla SN-STF di valutare i rischi derivanti dall'eventuale mancata chiusura delle scuole e di definire i criteri delle eventuali misure da adottare nelle scuole. La SN-STF risponde in un «policy brief» che il passaggio all'insegnamento a distanza nel grado secondario I è giustificato se la situazione epidemiologica è «molto pericolosa» e nel grado secondario II se è «pericolosa» o «molto pericolosa».
19.01.2021	In una nota informativa all'indirizzo del Consiglio federale il DFI si allinea alla posizione della Conferenza dei direttori cantonali della pubblica educazione e della SN-STF, secondo cui si dovrebbe ricorrere alla chiusura delle scuole solo come estrema ratio. Visto l'andamento della situazione epidemiologica, è tuttavia necessario elaborare scenari per l'eventuale adozione di misure più restrittive.

Data	Descrizione
16.02.2021	In un documento di lavoro all'attenzione del Consiglio federale il DFI propone una strategia di riapertura basata sui rischi, malgrado le incertezze dovute alle nuove varianti. Il DFI prevede la ripresa graduale delle lezioni presenziali, a partire dal 1° aprile nelle scuole professionali, mentre i corsi universitari dovrebbero continuare a svolgersi a distanza.

Impressum

Realizzazione della valutazione

Marion Baud-Lavigne (direzione del progetto)

Dr. Nicolas Keuffer (collaborazione scientifica)

Selina Stoller (collaborazione scientifica)

Rapporto dei periti esterni sulla comunicazione al pubblico

Jörg Schneider, js_studien+analysen (direzione del progetto)

Dr. Franziska Oehmer-Pedrazzi, Fachhochschule Graubünden

Stefano Pedrazzi, Università di Friburgo

Accompagnamento esterno in ambito epidemiologico

Prof. Dr. Arnaud Chiolero, Laboratoire de santé des populations (#PopHealthLab),
Università di Friburgo

Ringraziamenti

Il CPA ringrazia l'Amministrazione federale, e in particolare l'UFSP, per i documenti e i dati messi a disposizione, così come per le informazioni e spiegazioni fornite. Ringrazia inoltre gli esperti incaricati citati sopra per la buona collaborazione. I suoi ringraziamenti vanno anche a tutte le persone che hanno partecipato ai colloqui e che hanno fornito chiarimenti, a maggior ragione per il fatto che la crisi pandemica non era ancora conclusa e che hanno agito sotto forti pressioni temporali.

Contatto

Controllo parlamentare dell'amministrazione

Servizi del Parlamento

CH-3003 Berna

Tel. +41 58 322 97 99

E-mail: pvk.cpa@parl.admin.ch

www.parlamento.ch > Organi > Commissioni > CPA

Lingua originale del rapporto: francese