



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

**Rapporto delle Commissioni della gestione delle Camere federali
del 17 maggio 2022**

Parere del Consiglio federale

del 23 settembre 2022

Onorevoli presidenti e consiglieri,

conformemente all'articolo 158 della legge sul Parlamento, vi presentiamo il nostro parere in merito al rapporto del 17 maggio 2022¹ delle Commissioni della gestione delle Camere federali concernente l'organizzazione di crisi della Confederazione per la gestione della pandemia di COVID-19 (da gennaio a giugno 2020).

Gradite, onorevoli presidenti e consiglieri, l'espressione della nostra alta considerazione.

23 settembre 2022

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Ignazio Cassis
Il cancelliere della Confederazione, Walter Thurnherr

¹ FF 2022 1801

Parere

1 Situazione iniziale

Nell'ambito dell'ispezione sulla gestione della crisi di coronavirus da parte del Consiglio federale e dell'Amministrazione federale, le Commissioni della gestione delle Camere federali (CdG) hanno analizzato l'organizzazione di crisi istituita per affrontare la pandemia di COVID-19 e trasmesso un rapporto al Consiglio federale in data 17 maggio 2022.

Il rapporto esamina in particolare le attività e il coordinamento dei tre organi principali dell'organizzazione di crisi (task force COVID-19 dell'Ufficio federale della sanità pubblica [UFSP], Stato maggiore federale Protezione della popolazione [SMFP] e Stato maggiore di crisi del Consiglio federale per la gestione della pandemia da coronavirus [SMCC] durante la prima fase della pandemia (da inizio gennaio a giugno 2020). Nel loro rapporto le CdG formulano undici raccomandazioni e, nel quadro del trattamento del rapporto, hanno inoltre presentato le mozioni 22.3506 e 22.3507 «Basi legali per uno «stato maggiore di crisi specializzato» nonché i postulati 22.3508 e 22.3509 «Bilancio globale e revisione dell'organizzazione di crisi della Confederazione alla luce degli insegnamenti tratti dalla crisi di coronavirus».

Le CdG hanno invitato il Consiglio federale a pronunciarsi al riguardo entro il 30 settembre 2022.

2 Parere del Consiglio federale

2.1 Introduzione

Il Consiglio federale ringrazia le CdG per il rapporto, che analizza in modo critico l'organizzazione di crisi per la gestione della pandemia di COVID-19 durante la prima fase (da inizio gennaio a giugno 2020). Il Consiglio federale attribuisce grande rilevanza agli insegnamenti tratti dalla pandemia di COVID-19 e condivide il parere delle CdG che debbano essere introdotte rapidamente le modifiche necessarie dopo aver analizzato le principali valutazioni. Bisogna tuttavia riconoscere che già nel corso della crisi sono stati apportati miglioramenti, in particolare per quanto concerne la struttura di crisi che è stata costantemente ottimizzata.

Il Consiglio federale è disposto ad accogliere tutte le raccomandazioni delle CdG contenute nel rapporto, a integrarle nei lavori già in corso e a esaminarle nel quadro della revisione della legge del 28 settembre 2012² sulle epidemie (LEp), della rielaborazione e riposizionamento del Piano pandemico nazionale, dell'aggiornamento del Manuale di gestione di crisi dell'UFSP, della rielaborazione delle Istruzioni del Consiglio federale del 21 giugno 2019 concernenti la gestione delle crisi nell'Amministrazione

² RS 818.101

federale³, oltre che nell'adempimento di interventi parlamentari⁴. Le raccomandazioni dovrebbero essere riprese in forma integrale e coordinata, in accordo – per quanto concerne i contenuti – con i risultati di altre indagini, per esempio le approfondite valutazioni della gestione della crisi pandemica redatte dalla Cancelleria federale (CaF) o la valutazione esterna dell'organizzazione di crisi COVID-19 commissionata dall'UFSP. Per contro, il 31 agosto 2022 il Consiglio federale ha proposto di respingere gli interventi parlamentari presentati nel quadro del trattamento del rapporto, avendo già conferito mandati di simile tenore il cui orientamento era pressoché identico al contenuto degli interventi e la cui realizzazione è in corso.

Il Consiglio federale esprime il seguente parere sulle raccomandazioni e gli interventi parlamentari.

2.2 In merito alle raccomandazioni delle CdG

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

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

Il Consiglio federale concorda con le CdG in relazione alla necessità di esaminare l'organizzazione di crisi del Dipartimento federale dell'interno (DFI) e dell'UFSP e, se possibile, di disciplinarla con maggiore precisione. Per tale motivo ha incaricato la CaF di valutare la gestione delle crisi da parte dell'Amministrazione federale durante la prima e la seconda fase della pandemia di COVID-19 e di proporre miglioramenti. Il Consiglio federale ha preso atto di questi rapporti l'11 dicembre 2020 e il 22 giugno 2022 e ha incaricato la CaF e i dipartimenti competenti di attuare le raccomandazioni che ne sono scaturite. Sulla base della prima valutazione della CaF, la CaF stessa e i dipartimenti competenti sono stati incaricati di esaminare le attuali basi di gestione delle crisi (ordinanze, istruzioni, piani strategici e concezioni) in preparazione a un'eventuale crisi di lunga durata ed elevata complessità. Inoltre, la CaF e i dipartimenti sono stati invitati a esaminare compiti, competenze e responsabilità nonché la

³ FF 2019 3837

⁴ Po. 20.3242 Gruppo liberale radicale «Covid-19. Trarre i giusti insegnamenti dalla crisi»; Mo. 20.3162 CSSS-S e Mo. 20.3165 CSSS-N «Per una strategia di prevenzione e di crisi basata sui rischi per lottare contro le malattie trasmissibili»; Po. 20.3297 Binder «Coronavirus. Istituire un gruppo di esperti incaricato di elaborare la pandemia e di trarne le conseguenze»; Mo. 20.3263 il Gruppo del Centro e Mo. 20.3282 Ettlín Erich «Trarre insegnamenti dalla pandemia di Covid-19 per il sistema sanitario svizzero»; Po. 21.3195 Dittli «Pandemia di Covid-19. Trarre i debiti insegnamenti per rafforzare la piazza scientifica svizzera».

composizione dello SMFP e degli stati maggiori di crisi dipartimentali, ed eventualmente a rielaborare le rispettive ordinanze e istruzioni tenendo conto della suddivisione dei ruoli tra organizzazioni di crisi e struttura ordinaria dei dipartimenti. Dovrebbe inoltre essere definito il livello – operativo e/o strategico – a cui opera la rispettiva organizzazione di crisi. Sulla base della seconda analisi, la CaF e il Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport (DDPS) sono stati incaricati di fornire proposte di miglioramento nel settore dell'organizzazione strategica e operativa della gestione delle crisi. La CaF e il DDPS, in collaborazione con altri dipartimenti, presenteranno al Consiglio federale entro la fine di marzo 2023 una nota di discussione contenente diverse varianti di organizzazione della gestione delle crisi dell'Amministrazione federale a livello strategico e operativo. Il Consiglio federale definirà quindi l'ulteriore procedere in relazione alla modifica delle basi della gestione delle crisi.

Parallelamente, l'UFSP ha incaricato una ditta esterna di valutare la gestione della crisi di pandemia da coronavirus fino all'estate 2021⁵. Da tale valutazione sono scaturite cinque ulteriori raccomandazioni rivolte sia all'UFSP sia a unità organizzative di livello superiore e al Consiglio federale. Alcune raccomandazioni sono state già adottate durante la crisi, altre sono in corso di realizzazione. A seguito dello scoppio della pandemia il Consiglio federale ha costituito lo SMFP e ha impiegato lo SMCC, coordinando le loro attività con gli stati maggiori di crisi dei dipartimenti. La futura organizzazione e l'orientamento dello SMFP sono oggetto di lavori attualmente in corso (cfr. raccomandazione 8). Il 19 giugno 2020 il Consiglio federale ha deciso di sciogliere lo SMCC in concomitanza con l'uscita dalla situazione straordinaria e ha preso atto del rapporto finale dello SMCC sulla gestione della crisi di coronavirus. Il rapporto finale conteneva diversi elementi connessi a sorveglianza epidemiologica, preparazione di opzioni d'intervento e basi decisionali politiche, coordinamento con altri stati maggiori di crisi, cellula di comunicazione di crisi della CaF e gestione e coordinamento della gestione delle crisi da parte del Consiglio federale. Per chiarire le responsabilità politiche, le competenze decisionali e diversi processi e compiti, a partire dall'autunno 2020 l'organizzazione di crisi è stata modellata sulla base delle strutture esistenti. Il Consiglio federale ha inoltre attivato un comitato direttivo in cui erano rappresentati tutti i segretari e le segretarie generali, la CaF e la Conferenza svizzera delle direttrici e dei direttori cantonali della sanità (CDS), divenuto un attore centrale nella lotta alla pandemia. Per sgravare il personale della task force COVID-19 dell'UFSP e garantire la disponibilità delle competenze specialistiche necessarie, le responsabilità di conduzione e le responsabilità specialistiche sono state ripartite tra più persone e la task force COVID-19 dell'UFSP è stata rafforzata integrandovi esperti di altre unità amministrative.

Sulla scorta dei risultati e delle esperienze raccolti, è stata avviata l'ottimizzazione della pianificazione per la gestione di crisi future. Già nell'agosto 2021 l'UFSP ha intrapreso i lavori per la revisione della LEp con l'obiettivo sovraordinato di colmare le lacune nella legge rese evidenti dalla pandemia da coronavirus. I comitati di progetto necessari sono già stati costituiti. Il Consiglio federale aprirà la consultazione sulla LEp rivista presumibilmente nell'estate del 2023, mentre il messaggio dovrebbe

⁵ «Valutazione della gestione della crisi COVID-19 fino all'estate 2021», studio di Interface su incarico dell'UFSP.

essere trasmesso al Parlamento nel corso del 2024. In parallelo alla revisione della LEp è in corso la rielaborazione del Piano pandemico nazionale. La Commissione federale per la preparazione e la risposta alle pandemie (CFP) a fine 2021 ha abbozzato a grandi linee il futuro Piano pandemico, che tiene conto di tutti i nuovi agenti patogeni rilevanti con potenziale pandemico. Costituiranno elementi centrali del piano i provvedimenti di ordine medico e non medico nonché il chiarimento dell'organizzazione, delle responsabilità e della cooperazione. Il progetto avrà inizio presumibilmente nella seconda metà del 2022, mentre la pubblicazione e presentazione al pubblico del nuovo Piano pandemico sono previste per il 2024. La CaF e il DDPS, in collaborazione con altri dipartimenti, stanno attualmente elaborando varianti di organizzazione della gestione delle crisi dell'Amministrazione federale a livello strategico e operativo e faranno rapporto al Consiglio federale entro fine marzo 2023. Una volta che il Consiglio federale avrà deciso in merito all'organizzazione di crisi, la CaF e i dipartimenti avranno tempo fino a fine 2024 per aggiornare le attuali ordinanze, istruzioni, piani strategici e concezioni connessi con la gestione delle crisi. Tra questi rientrano le Istruzioni del Consiglio federale del 21 giugno 2019⁶ concernenti la gestione delle crisi nell'Amministrazione federale e l'ordinanza del 2 marzo 2018⁷ sullo Stato maggiore federale Protezione della popolazione.

Raccomandazione 2: Piani pandemici dipartimentali

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

Come già menzionato in relazione alla raccomandazione 1, a marzo 2023 il Consiglio federale discuterà le varianti dell'organizzazione della gestione di crisi dell'Amministrazione federale a livello strategico e operativo, e successivamente definirà l'ulteriore procedere in merito alla modifica delle basi della gestione delle crisi. Nel quadro della revisione del Piano pandemico, il Consiglio federale valuterà quali unità amministrative dovrebbero dotarsi di un proprio piano pandemico operativo aggiornato. Il Piano pandemico, una volta rielaborato per tenere conto di tutti gli agenti patogeni con potenziale pandemico, assumerà una funzione sovraordinata e sarà utilizzabile in modo più ampio rispetto all'originario piano pandemico per l'influenza⁸.

6 FF 2019 3837

7 RS 520.17

8 Cfr. a titolo di esempio un piano pandemico specifico per agente patogeno: «Piano pandemico: Manuale per la preparazione aziendale», UFSP, 2019 consultabile all'indirizzo: www.ufsp.admin.ch > L'UFSP > Pubblicazioni > Opuscoli e poster > Pubblicazioni sulle malattie trasmissibili > Piano pandemico, Manuale per la preparazione aziendale.

Raccomandazione 3: Manuale di gestione di crisi

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

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

La rielaborazione del Manuale di gestione di crisi dell'UFSP sarà avviata nel 2023: attualmente si costituiscono i comitati di progetto all'interno dell'UFSP e si chiariscono le interfacce con altri progetti di revisione, per esempio nel settore della sicurezza di approvvigionamento, o con la revisione della LEp. Il Consiglio federale esaminerà e riprenderà le raccomandazioni delle CdG relative al Manuale di gestione di crisi in questo contesto (cfr. raccomandazione 5).

Inoltre, il Consiglio federale ha incaricato il Dipartimento federale delle finanze (DFF) di verificare insieme ad altri dipartimenti e alla CaF se sia necessario offrire una formazione unica a livello federale sul Business Continuity Management (BCM), tenendo conto dei contenuti specifici delle diverse unità organizzative, e se il BCM debba essere maggiormente integrato nelle esercitazioni di crisi. A giugno 2021 la Conferenza dei direttori sanitari ha deciso di introdurre una formazione per l'intera Amministrazione federale allo scopo di promuovere la comprensione comune e l'attuazione omogenea del BCM. Dopo due anni (quattro svolgimenti del corso) sarà necessario valutare se la formazione soddisfa i requisiti dell'Amministrazione federale. Il servizio di coordinamento BCM e la sezione Aiuto alla condotta strategica della CaF daranno maggiore peso alla tematica del BCM nelle esercitazioni di crisi.

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

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

Nel quadro della revisione della LEp, del Piano pandemico nazionale e del Manuale di gestione di crisi dell'UFSP, il Consiglio federale esaminerà i flussi di informazioni e i relativi processi in ambito internazionale. In parallelo, ha incaricato il Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE), il DFI (UFSP) e il DDPS di illustrare in collaborazione con gli altri dipartimenti i meccanismi, le reti e le piattaforme dell'UE per un'efficace gestione delle crisi dell'Amministrazione federale. Inoltre, il Consiglio federale ha incaricato il DFI (UFSP, Ufficio federale di statistica [UST]) in collaborazione con il DDPS (Servizio sanitario coordinato [SSC]) di migliorare la gestione

dei dati nel settore sanitario, potenziando così la circolazione di informazioni all'interno dell'Amministrazione federale nonché la compatibilità dei formati di scambio di dati con i Cantoni e altre istanze rilevanti. La raccomandazione 4 delle CdG sarà integrata in questi lavori.

Già prima della crisi l'UFSP monitorava attivamente a cadenza giornaliera informazioni e segnalazioni su malattie trasmissibili a livello internazionale e le metteva a disposizione dei propri partner. L'UFSP funge da Centro nazionale nel quadro del Regolamento sanitario internazionale (RSI) del 23 maggio 2005⁹ e in virtù di tale funzione è responsabile dell'elaborazione e trasmissione delle informazioni e segnalazioni ricevute dal RSI. Il Centro nazionale per il RSI intrattiene uno scambio costante con l'Organizzazione mondiale della sanità (OMS) e con gli altri centri nazionali. Durante la pandemia da coronavirus la Svizzera ha ricevuto nel gennaio 2020 su richiesta dalla Commissione europea un accesso temporaneo e straordinario ai meccanismi di crisi dell'Unione europea (UE). Tra questi, in particolare l'accesso allo «Early Warning and Response System» è stato di cruciale importanza per ricevere informazioni affidabili e tempestive relative al contesto internazionale. Diversi processi sono stati sviluppati e intensificati per garantire la successiva elaborazione delle informazioni internazionali all'interno dell'Amministrazione federale. Specialmente durante le fasi critiche, l'UFSP e il DFI intrattenevano scambi quotidiani attraverso i rapporti sulla situazione epidemiologica, riunioni settimanali e sedute ad hoc. Il DFI, dal canto suo, assicurava la trasmissione al Consiglio federale delle informazioni concernenti il contesto internazionale attraverso note informative, note di discussione e proposte.

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

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

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

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

La collaborazione tra l'ufficio incaricato della gestione di crisi e gli altri attori è stata analizzata in dettaglio nelle valutazioni della CaF nonché nella valutazione esterna della task force COVID-19 dell'UFSP (cfr. raccomandazione 1). Per dare seguito alle raccomandazioni della seconda valutazione della CaF, la CaF stessa e il DDPS esaminano entro fine marzo 2023 la connettività per gli attori del sistema federale e per

⁹ RS 0.818.103

terzi (società civile, settore economico e scientifico) nell'ottica di sviluppare la futura organizzazione della gestione delle crisi all'interno dell'Amministrazione federale. Per quanto concerne la collaborazione tra Confederazione e Cantoni durante l'epidemia di coronavirus, a fine settembre 2022 il Consiglio federale licenzierà un parere all'indirizzo dei Cantoni nel quale sarà illustrato il potenziale di miglioramento individuato e saranno affrontate le richieste formulate nel rapporto della Conferenza dei governi cantonali (CdC) concernenti i miglioramenti alla gestione delle crisi verticale e orizzontale della Confederazione, dei Cantoni e dei Comuni. Nel parere saranno inoltre presentate proposte in merito ai passi successivi. L'ottimizzazione della collaborazione tra Confederazione e Cantoni è trattata anche nel contesto dell'attuazione del postulato 20.4522 Cottier «Il federalismo di fronte alle crisi. Gli insegnamenti da trarre dalla crisi pandemica». Per quanto concerne la collaborazione con il settore scientifico, nel quadro dell'attuazione del postulato 20.3280 Michel «Utilizzare il potenziale scientifico per affrontare periodi di crisi» saranno elaborate diverse varianti di consulenza alla politica da parte del mondo scientifico in tempi di crisi. Il Consiglio federale farà confluire i risultati ottenuti tra l'altro nella revisione della LEp, del Piano pandemico, del Manuale di gestione di crisi dell'UFSP nonché nelle Istruzioni del Consiglio federale concernenti la gestione delle crisi.

Dovranno essere tenuti in considerazione anche i provvedimenti già introdotti durante la pandemia da coronavirus. Per esempio, la collaborazione con gli scienziati – particolarmente complessa all'inizio della pandemia – è stata consolidata e migliorata grazie al mandato conferito alla Swiss National COVID-19 Science Task Force. L'inserimento nella task force COVID-19 dell'UFSP di esperti di diverse unità amministrative ha reso possibile estendere la rete a terzi garantendo un rapido coinvolgimento di stakeholder rilevanti (p. es. del settore culturale, della ristorazione e dei viaggi) nella gestione della crisi.

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

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

Il Consiglio federale, basandosi sulle valutazioni della CaF, ha assegnato diversi incarichi finalizzati a migliorare la preparazione alle crisi del personale della Confederazione. In caso di impiego temporaneo di collaboratori in un'altra unità amministrativa dell'Amministrazione federale, emergono diverse questioni di natura amministrativa che devono essere risolte dalle unità coinvolte. Il DFF (Ufficio federale del personale [UFPER]) ha redatto un modello di convenzione che disciplina le questioni amministrative e definisce le condizioni quadro per lo scambio temporaneo di personale. Il modello è già in uso presso la Segreteria di Stato della migrazione (SEM) nel quadro della gestione della crisi ucraina. Dal 1° maggio 2022, inoltre, a tutti i nuovi contratti di lavoro sarà aggiunta una clausola in virtù della quale i collaboratori dell'Amministrazione federale potranno essere impiegati per una durata massima di

dodici mesi presso un altro luogo e in un'altra funzione. Per sostenere le unità amministrative dell'Amministrazione federale, l'UFPER ha creato e pubblicato una raccolta di domande e risposte frequenti (FAQ) contenente le principali domande di diritto del personale legate alle situazioni particolari e straordinarie. Infine, con il progetto SUPERB (Cluster personale) si lavora all'inserimento delle competenze individuali dei collaboratori nel sistema informatico di gestione dei dati del personale (IGDP) in concomitanza con l'applicazione del modello di competenze, allo scopo di poter individuare rapidamente le competenze necessarie in caso di crisi. Per adempiere un ulteriore incarico del Consiglio federale, la CaF e l'UFPER hanno elaborato in collaborazione con altre unità amministrative un piano di perfezionamento professionale con struttura modulare per la gestione delle crisi i cui contenuti sono incentrati sull'organizzazione della gestione delle crisi della Confederazione, sull'introduzione alla gestione delle crisi e sul lavoro di stato maggiore. L'obiettivo della formazione/perfezionamento consiste nel preparare le persone chiave della gestione delle crisi ad affrontare le situazioni di crisi e le sfide che ne derivano, assicurando la capacità d'intervento dell'Amministrazione federale.

Il DFF (UFPER), dopo avere consultato gli altri dipartimenti, definirà entro la fine del 2022 le competenze di gestione delle crisi in collaborazione con DDPS, DFAE (Centro di gestione delle crisi [KMZ], Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP) (Ufficio federale di polizia [fedpol]) e CaF, e amplierà di conseguenza il modello di competenze della Confederazione. Inoltre, in collaborazione con la Conferenza delle risorse umane della Confederazione, definirà entro la metà del 2023 il processo che consentirà se necessario di impiegare rapidamente risorse di personale per altri compiti o in altre unità amministrative.

Infine, la rielaborazione dei manuali di gestione di crisi nell'Amministrazione federale dovrà, da un lato, far sì che si possano identificare in modo rapido le risorse urgentemente necessarie e dall'altro mettere a disposizione l'infrastruttura necessaria per l'integrazione del personale mobilitato all'esterno.

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

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

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

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

Il Consiglio federale concorda con le CdG che all'interno di un'organizzazione di crisi sia necessario definire prima possibile e in modo chiaro le competenze decisionali per una corretta gestione della crisi stessa. La pandemia da coronavirus ha mostrato che rimodellare l'organizzazione di crisi sulla base delle strutture ordinarie dopo la prima ondata della pandemia e la conseguente più chiara ripartizione delle responsabilità sia stato decisivo per il successivo andamento della gestione della crisi (cfr. raccomandazione 1). In particolare, a seguito della riforma dell'organizzazione di crisi la funzione della direttrice dell'UFSP è stata precisata, permettendo un migliore adempimento delle sue responsabilità. È stato chiarito anche il ruolo della direzione dell'UFSP: i membri della direzione non coinvolti nella struttura di crisi hanno garantito, dopo la prima ondata della pandemia, la ripresa e l'avanzamento degli altri compiti dell'ufficio che non potevano essere depriorizzati. È emerso che, se è importante chiarire la responsabilità di conduzione strategica, è altrettanto decisivo rafforzare a breve termine in diversi ambiti l'ufficio maggiormente colpito dalla crisi. L'UFSP è stato per esempio sostenuto dall'Ufficio federale dell'informatica e della telecomunicazione (BIT) per la creazione del certificato COVID, dal DDPS per l'approvvigionamento di materiale medico importante e dall'Ufficio federale di giustizia (UFG) per l'elaborazione delle basi legali.

Il Consiglio federale esaminerà la raccomandazione 7 in accordo con le esperienze tratte dalla crisi, le raccomandazioni della CaF e la valutazione esterna dell'UFSP e le farà confluire nella revisione della LEp, del Piano pandemico e delle Istruzioni del Consiglio federale concernenti la gestione delle crisi nell'Amministrazione federale.

Raccomandazione 8: Strutture e compiti dello SMFP

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

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

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

Come già spiegato alla raccomandazione 1, il Consiglio federale, a seguito della prima valutazione della CaF, ha incaricato la CaF e il DDPS di esaminare compiti, competenze e responsabilità nonché la composizione dello SMFP, dello stato maggiore di crisi ad hoc del Consiglio federale e degli stati maggiori dei dipartimenti impiegati ed eventualmente di rielaborare le rispettive ordinanze e istruzioni. A tale scopo, la CaF e il DDPS (Ufficio federale della protezione della popolazione [UFPP]) hanno già

svolto primi workshop bilaterali e faranno rapporto al Consiglio federale entro la fine del 2023. Una volta che il Consiglio federale avrà deciso in merito all'organizzazione di crisi, la CaF e i dipartimenti avranno tempo fino a fine 2024 per aggiornare le attuali ordinanze, istruzioni, piani strategici e concezioni connessi con la gestione delle crisi. Tra questi rientrano le Istruzioni del Consiglio federale concernenti la gestione delle crisi nell'Amministrazione federale e l'ordinanza dello Stato maggiore federale Protezione della popolazione. Inoltre, il ruolo dello SMFP sarà analizzato nel quadro dell'attuazione del postulato 21.3205 del Gruppo liberale radicale «Ruolo dello Stato maggiore federale Protezione della popolazione nell'ambito della pandemia di Covid-19». Il Consiglio federale integrerà le raccomandazioni 8 e 9 in tale analisi e le esaminerà in questo contesto.

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

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

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

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

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

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

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

Il Consiglio federale esaminerà approfonditamente la raccomandazione 10 nel quadro della revisione della LEp, del Piano pandemico e delle Istruzioni del Consiglio federale concernenti la gestione delle crisi nell'Amministrazione federale. Ha inoltre incaricato la CaF e il DDPS di definire i possibili criteri di innesco di una struttura di crisi sovradipartimentale per le varianti di miglioramento della gestione strategica e operativa delle crisi.

Il Consiglio federale condivide l'opinione che l'ingresso nella crisi sia cruciale e che la designazione del responsabile principale, la definizione del carattere globale e della durata della crisi rivestano grande importanza (raccomandazione 11). Tuttavia, non ritiene opportuno collegare automaticamente alla constatazione della «situazione particolare» ai sensi della LEp la decisione relativa all'organizzazione di crisi e le competenze dei diversi organi coinvolti. Le crisi evolvono: in molti casi, inizialmente è impossibile individuare con chiarezza quali uffici saranno effettivamente coinvolti. Lo stesso vale per la definizione della portata e durata della crisi. Il Consiglio federale ritiene che le basi legali per la designazione del dipartimento principalmente responsabile siano sufficienti. Le Istruzioni del Consiglio federale concernenti la gestione delle crisi dell'Amministrazione federale stabiliscono che i dipartimenti, in caso di crisi, debbano accordarsi su chi assumerà la responsabilità principale. Un'attribuzione anticipata della responsabilità principale non potrebbe in alcun caso essere completa, data la natura imprevedibile delle crisi.

2.3 In merito agli interventi parlamentari delle CdG

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

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

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

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

Le valutazioni della CaF ad oggi disponibili hanno mostrato che l'Amministrazione federale, pur disponendo delle basi legali idonee per la gestione di una crisi, non sempre le ha applicate in maniera sistematica. Pertanto, come dettagliatamente descritto al punto 2.2, attualmente si sta valutando se sia necessario modificare le basi legali o adottare misure organizzative. Il Consiglio federale ritiene che le legittime richieste delle mozioni 22.3506 e 22.3507 «basi legali per uno "stato maggiore di crisi specializzato"» siano già state sufficientemente tenute in considerazione nei lavori in corso

e nell'esame delle raccomandazioni delle CdG. Come spiegato alle raccomandazioni 10 e 11, il Consiglio federale non ritiene opportuno designare come responsabile principale un determinato ufficio o dipartimento già prima di ciascuna crisi. Le Istruzioni del Consiglio federale concernenti la gestione delle crisi dell'Amministrazione federale stabiliscono che i dipartimenti, in caso di crisi, si accordino su chi assumerà la responsabilità principale. Esse prevedono inoltre che i dipartimenti decidano autonomamente sull'impiego dei propri stati maggiori di crisi in applicazione delle basi legali rilevanti per ciascun dipartimento e valide anche per le strutture ordinarie. Il Consiglio federale non vorrebbe disciplinare le singole modalità che regolano gli stati maggiori di crisi specializzati. Come si è evidenziato anche nella pandemia da coronavirus, le crisi richiedono flessibilità e agilità: l'eccesso di prescrizioni limita la capacità d'intervento e l'organizzazione ottimale varia a seconda del campo specialistico. D'altra parte, il Consiglio federale intende puntare su formazioni ed esercitazioni di gestione delle crisi e introdurre un cambio di paradigma nel campo delle esercitazioni attraverso la pianificazione generale «Grandi esercitazioni 2021–2029», che prevede esercitazioni più frequenti e consente, grazie alla definizione di temi prioritari, di offrire un'ampia gamma di temi.

Per tali motivi, il 31 agosto 2022 il Consiglio federale ha proposto di respingere le mozioni.

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

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

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

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

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

Il Consiglio federale è del parere che un rapporto aggiuntivo sulla gestione delle crisi dell'Amministrazione federale non apporti alcun valore aggiunto. I rapporti della CaF riprendono gli interrogativi formulati nei postulati 22.3508 e 22.3509 «Bilancio globale e revisione dell'organizzazione di crisi della Confederazione alla luce degli insegnamenti tratti dalla crisi di coronavirus» relativi a gerarchia delle norme, principio

dipartimentale e approccio trasversale. Inoltre – come già riportato sopra – sono in corso lavori per il miglioramento della gestione delle crisi le cui proposte di attuazione saranno presentate entro marzo 2023. Il Consiglio federale, più volte incaricato in diversi interventi parlamentari di presentare rapporti e proposte di miglioramento sulla gestione delle crisi¹⁰, ritiene che la richiesta dei postulati sia stata sufficientemente presa in considerazione nel quadro sia di tali lavori sia dell’esame delle raccomandazioni delle CdG. La redazione di un ulteriore rapporto avrebbe l’effetto di ritardare i lavori già avviati.

Per tali motivi, il 31 agosto 2022 il Consiglio federale ha proposto di respingere i postulati.

¹⁰ Po. 20.3242 Gruppo liberale radicale «Covid-19. Trarre i giusti insegnamenti dalla crisi»; Mo. 20.3162 CSSS-S e Mo. 20.3165 CSSS-N «Per una strategia di prevenzione e di crisi basata sui rischi per lottare contro le malattie trasmissibili»; Po. 20.3297 Binder «Coronavirus. Istituire un gruppo di esperti incaricato di elaborare la pandemia e di trarne le conseguenze»; Mo. 20.3263 il Gruppo del Centro e Mo. 20.3282 Ettlín Erich «Trarre insegnamenti dalla pandemia di Covid-19 per il sistema sanitario svizzero»; Po. 21.3195 Dittli «Pandemia di Covid-19. Trarre i debiti insegnamenti per rafforzare la piazza scientifica svizzera».