



20.035

Messaggio concernente il decreto federale sul servizio d'appoggio dell'esercito a favore delle autorità civili nell'ambito dei provvedimenti per combattere la pandemia di COVID-19

del 22 aprile 2020

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, il disegno di un decreto federale concernente l'impiego dell'esercito in servizio d'appoggio a favore delle autorità civili nell'ambito dei provvedimenti per combattere la pandemia di COVID-19.

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

22 aprile 2020

In nome del Consiglio federale svizzero:

La presidente della Confederazione, Simonetta Sommaruga
Il cancelliere della Confederazione, Walter Thurnherr

Compendio

Dal 6 marzo 2020 l'esercito sta prestando servizio d'appoggio alle autorità civili nell'ambito dei provvedimenti per combattere la pandemia di COVID-19. Alla luce della situazione e del suo prevedibile sviluppo, il 16 marzo 2020 il Consiglio federale ha deciso di mantenere il servizio d'appoggio dell'esercito alle autorità civili al più tardi fino al 30 giugno 2020, chiamando in servizio 8000 militari al massimo. Questo impiego alleggerisce specialmente il settore sanitario svizzero mediante l'appoggio di circa 3800 militari. Il Consiglio federale propone di approvare questo impiego dell'esercito in servizio d'appoggio.

Situazione iniziale

Dopo avere constatato che la pandemia da COVID-19 rappresenta un grave pericolo per la salute pubblica in Svizzera, il 6 marzo 2020 il Consiglio federale ha incaricato il Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport (DDPS) di impiegare un effettivo massimo di 800 militari in servizio d'appoggio fino al 27 marzo 2020 per alleggerire il sistema sanitario dei Cantoni. Alla luce della situazione e del suo prevedibile sviluppo, il 16 marzo 2020 è emerso che le richieste di prestazioni dell'esercito nell'ambito della sanità sarebbero fortemente aumentate nei giorni e nelle settimane seguenti. Peraltro, era allora apparso evidente che il sistema sanitario avrebbe necessitato di un appoggio oltre la fine dell'impiego autorizzato dal Consiglio federale.

Contenuto del progetto

Il 16 marzo 2020 il Consiglio federale ha deciso di mantenere fino al 30 giugno 2020 l'impiego dell'esercito in servizio d'appoggio allo scopo di aiutare a combattere il nuovo coronavirus, chiamando in servizio una truppa di 8000 militari al massimo. I compiti dell'esercito consistono, in particolare, nel sostenere le strutture ospedaliere civili nel settore delle cure di base, nel trasportare pazienti contagiosi, nello sgravare i corpi di polizia cantonali e nel sostenere l'Amministrazione federale delle dogane.

Per rispondere alle crescenti richieste delle autorità civili, da allora l'esercito ha utilizzato l'insieme degli strumenti a sua disposizione per potenziarsi: mobilitazione, proroga di corsi di ripetizione e, per la prima volta, chiamata in servizio dei militari ancora incorporati, ma aventi già adempiuto il proprio servizio in ferma continuata. All'inizio di aprile, sono quindi circa 2400 militari a fornire prestazioni nel settore delle cure di base a favore degli ospedali civili. Inoltre, l'esercito partecipa alla protezione dei confini nazionali e alla protezione di rappresentanze estere. Ove necessario, potrebbero ancora essere assicurati altri compiti, soprattutto per appoggiare i corpi di polizia cantonali.

In singoli settori l'impiego dell'esercito implica maggiori uscite che, probabilmente, potranno essere assorbite nei limiti del budget autorizzato del DDPS. Se questo non dovesse essere il caso, il DDPS chiederà un credito aggiuntivo.

Messaggio

1 Situazione iniziale

Il 31 dicembre 2019 da Wuhan (provincia di Hubei, Cina) è stato segnalato un aumento eccezionale di casi di polmonite con causa ignota. Quale agente patogeno responsabile è stato identificato un nuovo tipo di coronavirus (Sars-CoV-2). Nelle settimane successive sono state contagiate decine di migliaia di persone. Il quadro clinico della malattia, chiamata COVID-19, spazia da decorsi asintomatici a gravi forme di polmonite e insufficienze multiorgano, con possibile esito letale. Pur se dall'inizio di marzo nel Paese asiatico l'epidemia ha rallentato, in ampie parti del mondo si è registrato un rapido aumento dei numeri di casi, in particolare in Europa e nel Medio Oriente. In Italia (fino ad allora il Paese più colpito dopo la Cina) i numeri di casi e i decessi sono cresciuti nettamente. A causa della sua vicinanza con la Svizzera era facilmente prevedibile che anche nel nostro Paese la diffusione del COVID-19 avrebbe conosciuto un'accelerazione. Un forte indicatore in tal senso sono stati i numeri di casi in aumento nel Cantone del Ticino.

Il Centro europeo per la prevenzione e il controllo delle malattie (*European Centre for Disease Prevention and Control, ECDC*) ha considerato elevato il rischio di un'ulteriore diffusione in Europa. Lo stesso dicasi per un possibile sovraccarico di lavoro di ospedali e strutture sanitarie. È stato ritenuto elevato anche il rischio di un decorso grave della malattia nel caso di persone anziane e di persone con patologie di base preesistenti.

L'insorgenza della pandemia di COVID-19 ha rappresentato una messa in pericolo della salute pubblica anche nel nostro Paese e il rischio di una rapida saturazione della sanità pubblica è stato elevato. Il sistema sanitario svizzero, e dunque la Confederazione, i Cantoni e i Comuni, hanno dovuto prepararsi adeguatamente e reagire per proteggere la salute della popolazione e minimizzare le ripercussioni della suddetta messa in pericolo.

Con decisione del 6 marzo 2020 abbiamo autorizzato il Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport (DDPS) a impiegare un effettivo massimo di 800 militari in servizio d'appoggio al più tardi fino al 27 marzo 2020 per sostenere i Cantoni nell'ambito dell'assistenza sanitaria. Alla luce della situazione il 16 marzo 2020 e del suo prevedibile sviluppo, si è però ben presto dovuto supporre che già nei giorni successivi e in seguito per varie settimane le autorità civili avrebbero necessitato del sostegno da parte dell'esercito in misura sempre più importante sotto il profilo quantitativo, ma anche qualitativo. È apparso così subito chiaro che il 27 marzo 2020, quando sarebbe scaduto l'impiego in servizio d'appoggio autorizzato dal nostro Collegio, la crisi non sarebbe stata superata e che invece la sanità pubblica sarebbe stata sollecitata in modo massiccio anche al di là di quella data.

2 Appoggio dell'esercito alle autorità civili

2.1 Decreto del Consiglio federale

Alla luce della situazione e del suo prevedibile sviluppo, il 16 marzo 2020 abbiamo incaricato il DDPS di mantenere l'impiego dell'esercito in servizio d'appoggio al più tardi fino al 30 giugno 2020, allo scopo di fornire il proprio sostegno nella crisi del coronavirus, chiamando in servizio una truppa di al massimo 8000 militari¹. In tale contesto, i compiti dell'esercito comportano:

- a. il sostegno a livello di personale nelle strutture ospedaliere civili nel settore delle cure di base e delle cure mediche;
- b. il sostegno a misure in relazione al contenimento della diffusione del COVID-19;
- c. il sostegno al trasporto di pazienti contagiosi;
- d. lo sgravo a corpi di polizia cantonali nel settore della sicurezza;
- e. il sostegno nella protezione e nel controllo dei confini nazionali;
- f. il supporto per lo svolgimento di altri compiti logistici.

Il nostro Collegio ha in particolare precisato che l'armamento delle truppe impiegate dev'essere determinato in funzione delle richieste delle autorità civili.

2.2 Chiamata in servizio

Contrariamente agli impieghi d'appoggio a favore delle autorità civili svolti in passato (ad es. EURO 08, WEF), l'ampiezza delle necessità anticipate e soprattutto la loro urgenza ha indotto l'esercito a ricorrere, per tale impiego, all'insieme degli strumenti a sua disposizione per avere un numero sufficiente di militari: sono state mobilitate formazioni e sono stati prorogati i corsi di ripetizione e il servizio dei militari in ferma continuata. Per la prima volta sono stati chiamati in servizio tutti i militari che hanno già concluso la propria ferma continuata durante gli ultimi quattro anni e che sono ancora incorporati nelle truppe sanitarie.

2.2.1 Impiego sanitario

Dopo l'emanazione del nostro decreto, l'esercito ha chiamato in servizio tutte le sue formazioni sanitarie. Il 16 marzo 2020 la prima formazione, un battaglione d'ospedale, è entrata in servizio nell'ambito del suo corso di ripetizione ordinario. Gli altri tre battaglioni d'ospedale, quattro compagnie sanitarie e una compagnia di trasporto sono stati in seguito mobilitati a scaglioni, il 16 e il 19 marzo, per mezzo di un'alerta trasmessa tramite SMS. Le quattro unità sanitarie rimanenti, quattro compagnie e una compagnia della logistica sanitaria sono state mobilitate tra il 23 e il 28 mar-

¹ Decreto del Consiglio federale del 16 marzo 2020 concernente il servizio di appoggio dell'esercito a sostegno delle autorità civili, FF **2020** 1725

zo 2020. La maggior parte di queste formazioni di milizia in prontezza elevata può essere chiamata in servizio, equipaggiata e istruita per un impiego specifico e impiegata a favore delle autorità civili nel giro di tre giorni dall'entrata in servizio. Ai militari mobilitati vanno ad aggiungersi i quadri, le reclute e i militari in ferma continuata già disponibili in seno alle scuole reclute sanitarie e d'ospedale.

Per rispondere alle crescenti richieste delle autorità cantonali nell'ambito della sanità, sono stati chiamati in servizio militari supplementari appartenenti ad altri settori dell'esercito. Tra il 30 marzo e il 3 aprile 2020 sono stati mobilitati i militari delle truppe sanitarie che hanno svolto la propria ferma continuata dal 2016 al 2019. Benché abbiano assolto interamente il servizio d'istruzione obbligatorio secondo l'articolo 54a capoverso 4 della legge militare del 3 febbraio 1995² (LM), restano incorporati per quattro anni e, contestualmente, possono essere chiamati in servizio in caso di necessità. Inoltre, i sanitari d'unità incorporati in altre scuole sono stati messi a disposizione in previsione dell'impiego nel settore delle cure di base.

All'inizio di aprile 2020, sono quindi circa 2400 militari a fornire prestazioni nel settore delle cure di base a favore degli ospedali civili. Inoltre, dal 3 aprile 2020, tutti militari che svolgono la scuola reclute sono stati formati per compiti d'accompagnamento, ad esempio per poter assistere gli ospiti delle case per anziani e delle case di cura.

2.2.2 Appoggio all'Amministrazione federale delle dogane e ai corpi di polizia cantonali

Le formazioni di professionisti della polizia militare sono state impiegate dal 27 marzo 2020 per appoggiare l'Amministrazione federale delle dogane (AFD) nella protezione dei confini nazionali. A partire dalla stessa data, un battaglione di militari di milizia è impiegato per la sorveglianza di valichi di confine e della frontiera verde che necessitano di un effettivo più consistente. Altri battaglioni (polizia militare o fanteria) si succederanno per adempiere tale compito. Peraltro, per evitare che formazioni di milizia siano chiamate in servizio al di fuori della pianificazione dei servizi ordinari, sono stati prorogati i corsi di ripetizione di due battaglioni in servizio, rispettivamente, dal 3 e dal 16 marzo 2020.

Su richiesta dei corpi di polizia vodese e ginevrino, dal 3 aprile 2020 le formazioni di militari in ferma continuata della fanteria hanno ripreso i compiti di protezione delle rappresentanze estere situate nel proprio Cantone. Se il numero di opere da proteggere aumenta o se devono essere adempiuti nuovi compiti a favore delle polizie cantonali, saranno impiegati battaglioni di militari di milizia che svolgono i propri corsi di ripetizione. In caso di necessità supplementari, possono essere mobilitati quattro battaglioni di milizia in prontezza elevata.

2.2.3 Provvedimenti aggiuntivi per assicurare il numero di militari richiesti

I servizi delle formazioni di militari in ferma continuata delle scuole reclute sanitarie, della logistica, della fanteria, della polizia militare, nonché il servizio dei cuochi di truppa in ferma continuata sono stati prorogati a motivo dei compiti che svolgono attualmente a favore delle autorità civili. È già previsto che i militari in ferma continuata delle scuole reclute sanitarie proseguano il proprio servizio sino a fine giugno 2020, mentre i militari in ferma continuata delle altre Armi proseguiranno probabilmente il proprio servizio sino al 29 maggio 2020.

Contrariamente ai corsi di formazione e ai corsi di ripetizione dei battaglioni non essenziali all'impiego, le scuole reclute e le scuole per i quadri non vengono interrotte, poiché forniscono truppe impiegate attualmente a favore delle autorità civili, specialmente nei settori dei trasporti e della logistica. Inoltre l'insieme delle reclute serve da riserva per fornire un appoggio alle autorità civili in generale, in particolare nell'ambito della sanità.

Conformemente all'articolo 65a capoverso 3 LM e tenuto conto della durata ipotizzabile dell'impiego, il 16 marzo 2020 il nostro Collegio aveva deciso che sarebbero stati computati sul totale obbligatorio dei giorni di servizio d'istruzione unicamente i giorni che i militari avrebbero comunque dovuto compiere in servizio d'istruzione obbligatorio nell'anno in corso. In considerazione dell'onere assunto dalla truppa nell'ambito di questo impiego (ad es. lontananza prolungata dai propri cari in seguito alla soppressione dei congedi imposta dal confinamento), il 22 aprile 2020 il nostro Collegio ha deciso di compiere un gesto di riconoscenza nei confronti dei militari impegnati computando il doppio dei giorni che avrebbero dovuto essere compiuti nel medesimo anno in servizio d'istruzione obbligatorio. Allo scopo di mantenere la capacità prestazionale dell'esercito nel quadro di futuri impieghi a favore delle autorità civili, il nostro Collegio sottolinea che questa misura eccezionale non deve in alcun modo costituire un precedente per futuri servizi d'appoggio.

2.3 Prestazioni fornite dall'esercito

2.3.1 Appoggio al sistema sanitario

Attualmente l'esercito fornisce prestazioni nel settore sanitario a favore di una cinquantina di strutture ospedaliere in tutte le regioni della Svizzera e nel Liechtenstein. I militari impiegati in questo settore svolgono compiti multipli comprendenti lo sgravio del personale sanitario per le cure di base, l'appoggio alla diagnosi preventiva e alla selezione dei pazienti (triage), l'individuazione dei casi sospetti di infezione da nuovo coronavirus, lo svolgimento dei test di rilevamento e il trasporto dei pazienti tra il proprio domicilio e l'ospedale e fra i vari ospedali. L'obiettivo principale dell'impiego dei militari delle formazioni sanitarie e d'ospedale è di permettere di accrescere la disponibilità del personale sanitario civile, affinché possa concentrare i propri sforzi sul trattamento dei pazienti gravemente affetti dal nuovo coronavirus.

I soldati sanitari dispongono di una formazione certificata dell'Interassociazione di salvataggio e i soldati d'ospedale sono titolari del certificato di collaboratore sanita-

rio della Croce Rossa Svizzera. Dopo la loro chiamata in servizio, l'insieme dei militari delle formazioni sanitarie e d'ospedale ha ricevuto un'istruzione specifica a questo servizio d'appoggio, in particolare per quanto riguarda le regole di igiene necessarie alla gestione di pazienti che soffrono di malattie trasmissibili.

Da marzo 2020, il Laboratorio Spiez è rinforzato da una formazione di milizia di difesa nucleare, biologica e chimica (NBC) per accrescere le capacità di analisi dei campioni derivanti da test COVID-19 e di inattivazione di virus. La capacità di effettuare analisi è stata aumentata di 150 test al giorno. Inoltre i militari del laboratorio di difesa NBC dell'esercito e della scuola di difesa NBC appoggiano anch'essi il Laboratorio Spiez nel ritiro, nel trasporto e nel prelievo di campioni.

Anche la Farmacia dell'esercito svolge un ruolo essenziale nel contesto attuale. In quanto autorità per gli acquisti della Confederazione, acquista il materiale medico richiesto in tutta la Svizzera dal sistema sanitario civile, conformemente alle direttive dell'Ufficio federale della sanità pubblica (UFSP). In tale contesto, si tratta di rispondere a necessità urgenti a livello di maschere, guanti, camici protettivi, respiratori e materiale per i test. Le spese occasionate da questi acquisti sono, in linea di massima, rimborsate alla Confederazione dai beneficiari. La Farmacia dell'esercito produce anche autonomamente gel disinfettante. Per tale compito, dal 24 marzo 2020 è sostenuta da un'ottantina di militari del battaglione della logistica sanitaria.

2.3.2 Appoggio all'Amministrazione federale delle dogane

Secondo l'AFD, da quando sono stati intensificati i controlli alle frontiere vi sono stati passaggi di confine illeciti per via pedonale e via carrozzabile, tanto attraverso posti di controllo chiusi quanto in settori situati tra i valichi di confine. L'AFD ha dunque chiesto l'appoggio sussidiario dell'esercito onde accrescere la propria capacità operativa. Le prestazioni chieste all'esercito si fondano sull'ordinanza del 3 settembre 1997³ sull'impiego della truppa per il servizio di polizia di frontiera. Esse includono soprattutto compiti di sorveglianza della circolazione delle persone, di canalizzazione del traffico e di sorveglianza di valichi di confine e del confine verde.

Poiché i militari di milizia della polizia militare e della fanteria sono armati per la sorveglianza dei confini, l'AFD presta particolare attenzione all'istruzione specifica a questo impiego, soprattutto per i militari di milizia che dispongono di meno competenze degli agenti professionisti della polizia militare. In effetti, questi ultimi possono rilevare direttamente i loro colleghi dell'AFD per effettuare i compiti di polizia di sicurezza ai valichi di confine, ciò che normalmente non è previsto per le formazioni di milizia. Al fine di aggiornare le competenze delle formazioni di milizia per compiti di sorveglianza, l'AFD organizza l'istruzione dei quadri di milizia affinché siano a loro volta in grado di istruire i propri subordinati in modo appropriato.

Anche le Forze aeree appoggiano l'AFD. I loro compiti includono la sorveglianza della frontiera per mezzo di elicotteri equipaggiati da sensori elettro-ottici, la segnalazione di incidenti e la condotta di forze d'impiego al suolo sotto la direzione di un capo delle operazioni dell'AFD.

2.3.3 Appoggio ai corpi di polizia cantionali

Eccezion fatta per la protezione delle rappresentanze estere situate nei Cantoni di Vaud e di Ginevra menzionata in precedenza, attualmente l'esercito non fornisce prestazioni d'appoggio a favore di altri corpi di polizia cantionali (stato: inizio aprile 2020). Esso si tiene tuttavia pronto a rilevare dalle polizie cantionali bernese e zurighele la protezione delle rappresentanze estere situate nel proprio Cantone.

L'esercito dispone di un'esperienza significativa nel settore della protezione delle rappresentanze estere. Al momento questo compito è assicurato da formazioni di militari in ferma continuata della fanteria che ricevono un'istruzione specifica preliminarmente all'impiego. I militari in questione sono armati.

Altri compiti miranti a sgravare i corpi di polizia cantionali potrebbero essere assicurati dall'esercito.

2.3.4 Attribuzione delle risorse militari

L'impiego dell'esercito è sussidiario e ha luogo su esplicita richiesta dei Cantoni. Il 4 marzo 2020 il Cantone del Ticino ha depositato una prima domanda di appoggio da parte dell'esercito, supportata dalla Conferenza delle direttrici e dei direttori cantionali della sanità (CDS), che ha confermato la sussidiarietà del sostegno dell'esercito nella sua lettera del 5 marzo 2020 al Consiglio federale. Le richieste d'appoggio dell'esercito formulate da allora dai Cantoni sono ricevute, trattate e coordinate in modo centralizzato dalle autorità federali in stretta collaborazione con i concordati cantionali competenti.

Nel settore dell'appoggio al sistema sanitario, è lo Stato maggiore federale Protezione della popolazione (SMFP) presieduto dal direttore dell'UFSP che, in collaborazione con il DDPS, rende prioritarie le prestazioni d'appoggio e attribuisce i mezzi dell'esercito alle autorità civili. Allo scopo di accelerare il trattamento delle richieste cantionali, il presidente dello SMFP delega la definizione delle priorità e l'attribuzione delle prestazioni sanitarie dell'esercito all'Organo di coordinamento sanitario (OCSAN). Si tratta di un organo specializzato dello SMFP diretto dall'incaricato del Consiglio federale per il Servizio sanitario coordinato, in seno al quale sono rappresentati i Cantoni. Anche la distribuzione dei prodotti della Farmacia dell'esercito agli ospedali civili è gestita in modo centralizzato dall'OCSAN, in collaborazione con la Gestione delle risorse della Confederazione. Insediata presso l'Ufficio federale della protezione civile (UFFP), questa organizzazione consente di aiutare in modo rapido e mirato i Cantoni colpiti da un evento dannoso fornendo loro le risorse di cui mancano.

Nel settore dell'appoggio ai corpi di polizia cantonali, è lo Stato maggiore di condotta della polizia della Conferenza dei Comandanti delle polizie cantonali della Svizzera ad analizzare le necessità e a coordinare i mezzi dell'esercito attribuiti agli organi di polizia cantonali. In seguito, esso trasmette all'esercito le richieste dei Cantoni affinché ne valuti la fattibilità. Infine, lo SMFP approva l'attuazione definitiva.

2.4 Esperienze iniziali

2.4.1 Mobilitazione

Delle formazioni di milizia chiamate in servizio al di fuori del loro servizio previsto, in media oltre l'80 per cento dei militari interessati è entrato in servizio all'ora e nel luogo ordinati. All'inizio dell'impiego dell'esercito, per le formazioni di milizia in prontezza elevata chiamate in servizio che dovevano entrare in servizio entro 24 ore, mediamente circa il 75 per cento dei militari è entrato effettivamente in servizio. Le formazioni chiamate in servizio per più tardi hanno avuto un periodo di preavviso più lungo e dunque un'opportunità maggiore per prendere talune disposizioni personali e professionali. Il tasso di entrata in servizio è stato quindi più alto, superando in parte il 90 per cento.

Una parte dei militari chiamati in servizio generalmente vi entra poco tempo dopo, una volta adempiuti impegni privati e professionali vincolanti. Occorre poi considerare dispense ordinarie, ad esempio per titolari di funzione in virtù della loro attività professionale o svolta a titolo accessorio (ad es. medici in servizio, membri di organizzazioni di crisi) che nell'attuale situazione sono già impiegati altrimenti. Il personale specializzato proveniente dalla sanità pubblica è stato impiegato per l'istruzione specifica all'impiego dei militari entrati in servizio e successivamente licenziato. Le chiamate in servizio dell'esercito non hanno così gravato sulla sanità pubblica civile. I rimanenti militari non entrati in servizio che non danno seguito neppure a una nuova chiamata in servizio vengono segnalati alla giustizia militare.

Dato che in un esercito di milizia non possono mai entrare in servizio per un impiego tutti i militari, con l'ulteriore sviluppo dell'esercito è stato definito un effettivo reale pari al 140 per cento dell'effettivo regolamentare di 100 000 militari. L'effettivo di personale a disposizione di ogni formazione deve pertanto essere tale da consentire di raggiungere l'effettivo regolamentare anche con una quota media di assenze. Per esperienza, l'effettivo reale deve essere superiore all'effettivo regolamentare nella misura del 40 per cento, ovvero circa 140 000 militari in totale.

2.4.2 Servizio volontario

Un'esperienza positiva sono state le numerose proposte di prestazioni di servizio volontarie di ex militari e militari incorporati. L'esercito dispone di un punto di contatto per questi due tipi di militari che si mettono a disposizione volontariamente per un impiego in servizio d'appoggio. Nel giro di 14 giorni si sono annunciati circa 3500 volontari che sono stati sottoposti a verifica prioritariamente, secondo compe-

tenze specifiche, per fornire prestazioni di ordine sanitario e per garantire l'impiego dell'esercito. In questo modo, entro l'inizio di aprile è stato possibile, ad esempio, chiamare in servizio nelle cure generali e assistenziali circa 120 militari in più in virtù delle loro capacità.

2.4.3 Salute della truppa

Le regole di igiene e di comportamento dell'UFSP si applicano rigorosamente anche nell'esercito. Sono stati elaborati approcci di soluzione e creati presupposti appropriati, rendendo possibile il rispetto delle prescrizioni anche nell'esercizio militare (ad es. istruzione degli autisti). Si applica inoltre in modo coerente il divieto di assembramento di oltre cinque persone nel tempo libero dal servizio. In tutti i luoghi in cui nell'istruzione non è possibile rispettare il «distanziamento sociale», per quanto possibile i militari portano mascherine igieniche e guanti.

L'esercito si adopera per ovviare rapidamente alle lacune riconosciute. In vari accantonamenti della truppa sono stati adottati provvedimenti affinché le regole di distanziamento sociale siano rispettate al meglio nei dormitori e nei servizi igienici. Per le formazioni chiamate in servizio è stata assicurata una sistemazione improvvisata in superficie in luogo dei rifugi sotterranei.

Nonostante questi provvedimenti anche l'esercito non è al riparo dalle infezioni. Esse si possono tuttavia contenere mediante misure di quarantena e di isolamento, grazie alle quali il numero di casi testati positivi al COVID-19 rappresenta circa l'uno per cento di tutti i militari nelle scuole reclute in corso e delle truppe in servizio d'appoggio. L'esercito è per lo più in grado di gestire questi casi senza gravare sulla sanità pubblica civile. Laddove ciò non è possibile ha luogo un trasferimento a quest'ultima d'intesa con il rispettivo medico cantonale.

Dopo l'impiego, l'esercito procederà a un'analisi globale delle esperienze fatte in tutti i settori e ne trarrà gli insegnamenti che ne derivano per l'istruzione e l'organizzazione.

3 Chiamata in servizio di un contingente della protezione civile per appoggiare i Cantoni

Sin dall'inizio della crisi, i Cantoni hanno impiegato persone soggette all'obbligo di prestare servizio di protezione civile. Considerate la situazione e l'evoluzione delle necessità delle autorità civili, delle istituzioni e organizzazioni pubbliche e private, nonché delle popolazioni colpite, il 20 marzo 2020 abbiamo deciso di mettere a disposizione dei Cantoni un contingente massimo di 850 000 giorni di servizio.

Conformemente all'articolo 27 capoverso 1 lettera a della legge federale del 4 ottobre 2002⁴ sulla protezione della popolazione e sulla protezione civile (LPPC), il

⁴ RS 520.1

Consiglio federale può chiamare in servizio i militi di protezione civile in caso di catastrofi e situazioni d'emergenza che colpiscono diversi Cantoni o l'intera Svizzera.

La protezione civile supporta la sanità pubblica e gli istituti di cura ad esempio nell'assistenza agli anziani e alle persone bisognose di cure durante i trattamenti ambulatoriali, nella distribuzione dei pasti o nella fornitura di re servizi di trasporto. La protezione civile svolge inoltre compiti di trasporto e di sussistenza delle forze d'intervento, di allestimento e coordinamento dei centri di accoglienza negli ospedali, di sostegno alle unità di crisi e di gestione delle centrali telefoniche.

Spetta ai Cantoni fissare la priorità dei compiti e degli interventi in funzione delle necessità e del grado di urgenza. La Confederazione li indennizzerà in ragione di un importo forfetario di 27,50 franchi per giorno di servizio, per un ammontare massimo di 23,4 milioni di franchi.

Alla stregua della durata del servizio d'appoggio dell'esercito, quella del contingente è limitata al 30 giugno 2020.

4 Prospettive dell'appoggio delle autorità civili da parte dell'esercito

A seguito della decisione del Consiglio federale del 16 marzo 2020, che per il servizio d'appoggio prevede la chiamata in servizio di una truppa di 8000 militari al massimo sino al 30 giugno successivo e alla luce di possibili sviluppi della situazione, l'esercito si tiene pronto a fornire ulteriori prestazioni a favore delle autorità civili su loro richiesta. Mentre per la fornitura di prestazioni del servizio sanitario sono già state chiamate in servizio tutte le capacità disponibili, per possibili compiti di sicurezza e di protezione sono ancora disponibili mezzi a sufficienza.

5 Ripercussioni

5.1 Ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale

Da un lato, l'impiego dell'esercito implica maggiori uscite in singoli settori. È il caso, ad esempio, delle spese per le truppe dovute ai giorni di servizio supplementari connessi al servizio d'appoggio; i costi esatti dipendono dall'entità del servizio d'appoggio e dunque, in particolare, da quanti militari devono essere chiamati in servizio e quanto durerà il loro impiego. Dall'altro lato, grazie all'impiego risultano anche minori uscite o rinvii di uscite riconducibili, ad esempio, a un minor numero di viaggi di servizio, a ritardi nello sviluppo di progetti in materia di armamento o a corsi di ripetizione sospesi. L'onere supplementare causato dall'impiego sarà per quanto possibile assorbito nei limiti del budget autorizzato del DDPS. In questo Dipartimento si prevede inoltre un incremento delle spese per il personale generato, ad esempio da aumenti temporanei del grado di occupazione, da assunzioni a tempo determinato di specialisti o da ore supplementari. Anch'esso sarà probabilmente compensato nei limiti del budget del DDPS. Se tuttavia non fosse possibile assorbire

le maggiori uscite connesse all'impiego dell'esercito in relazione al COVID-19, il DDPS chiederà un credito aggiuntivo.

Le spese supplementari per le indennità di perdita di guadagno delle persone che prestano servizio saranno coperte dal pacchetto di misure del Dipartimento federale dell'interno.

Infine, il nostro Collegio ha accordato ai Cantoni contributi per la protezione civile (n. 3) che saranno coperti mediante il budget dell'UFFP.

5.2 Ripercussioni per i Cantoni

Conformemente al principio di sussidiarietà, i Cantoni sono responsabili dell'impiego dei mezzi dell'esercito messi a loro disposizione dalla Confederazione. Grazie a questi mezzi supplementari, sono in grado di superare meglio il periodo di sovraccarico generato dalla pandemia da coronavirus.

Poiché i costi dell'impiego dell'esercito in servizio d'appoggio sono a carico della Confederazione, l'impegno in corso non genera conseguenze finanziarie per i Cantoni.

6 Rapporto con il programma di legislatura

Il progetto non è stato annunciato né nel messaggio del 29 gennaio 2020⁵ sul programma di legislatura 2019–2023 né nel progetto di decreto federale sul programma di legislatura 2019–2023⁶. Il presente decreto corrisponde peraltro all'obiettivo 15 «La Svizzera è al corrente delle minacce alla propria sicurezza e dispone degli strumenti necessari per fronteggiarle in modo efficace»⁷ del messaggio. Il presente decreto deve autorizzare la proroga dell'impiego sussidiario dell'esercito in servizio d'appoggio alle autorità civili cantonali e federali nell'ambito dei provvedimenti per combattere la pandemia da nuovo coronavirus decisi dal nostro Consiglio il 16 marzo 2020.

7 Procedura di consultazione

Il progetto non è stato oggetto di una procedura di consultazione ai sensi dell'articolo 3 capoverso 1 lettere d ed e della legge del 18 marzo 2005⁸ sulla consultazione (LCo). In virtù dell'articolo 3a capoverso 1 lettera b LCo si può rinunciare a una procedura di consultazione se non v'è da attendersi nessuna nuova informazione poiché le posizioni degli ambienti interessati sono note, in particolare poiché è già stata svolta una consultazione sull'oggetto su cui verte il progetto. Abbiamo consul-

⁵ FF 2020 1565

⁶ FF 2020 1695

⁷ FF 2020 1565, in particolare pag. 1646

⁸ RS 172.061

tato i Cantoni in modo informale prima di prendere le decisioni nel marzo del 2020. Inoltre instauriamo un dialogo permanente con essi in seno agli organi menzionati in precedenza (n. 2.3.4).

L'articolo 70 capoverso 2 LM prevede che se la chiamata in servizio concerne più di 2000 militari o l'impiego dura più di tre settimane, l'Assemblea federale deve approvare l'impiego nella sessione successiva. Considerata l'urgenza della situazione e per mancanza di tempo fino a quella scadenza legale, non è stato possibile organizzare la consultazione.

8 Aspetti giuridici

8.1 Costituzionalità e legalità

Ai sensi dell'articolo 58 capoverso 2 Cost.⁹ l'esercito: «serve a prevenire la guerra e contribuisce a preservare la pace; difende il Paese e ne protegge la popolazione. Sostiene le autorità civili nel far fronte a gravi minacce per la sicurezza interna e ad altre situazioni straordinarie. La legge può prevedere altri compiti». L'articolo 1 capoverso 2 LM precisa altresì che quando i loro mezzi non sono più sufficienti, [l'esercito] appoggia le autorità civili in Svizzera. Secondo la stessa disposizione, questo appoggio può, nello specifico, essere fornito per le seguenti finalità: far fronte a gravi minacce per la sicurezza interna (lett. a), far fronte a catastrofi e ad altre situazioni straordinarie (lett. b) e far fronte a situazioni di acuto sovraccarico o a compiti che le autorità non sono in grado di adempiere per mancanza di personale o mezzi adeguati (lett. e).

Il presente messaggio concerne un impiego sussidiario in servizio d'appoggio alle autorità civili sul territorio nazionale, conformemente all'articolo 67 capoverso 1 lettera d LM. L'appoggio ha luogo su richiesta delle autorità civili cantonali e federali nella misura in cui l'impiego è di interesse pubblico e le autorità civili potrebbero adempiere tale compito senza appoggio soltanto con un impiego sproporzionato in termini di personale, materiale o di tempo. Secondo l'articolo 67 capoverso 4 LM, il Consiglio federale stabilisce in ogni singolo caso quale armamento è necessario alla truppa per la protezione delle persone e delle truppe impiegate nonché per l'adempimento del suo compito.

La mobilitazione di militari per svolgere impieghi ai sensi dell'articolo 67 LM è disciplinata dall'ordinanza del 22 novembre 2017¹⁰ sulla mobilitazione per determinati servizi d'appoggio e servizi attivi.

La base legale della deroga al computo dei giorni di servizio è costituita dall'articolo 65a capoverso 3 LM. Questa disposizione abilita il Consiglio federale a ordinare che, in caso di chiamata in servizio importante o di impieghi di lunga durata, il servizio d'appoggio non sia computato o sia computato soltanto in parte sul totale obbligatorio di giorni di servizio d'istruzione.

⁹ RS 101

¹⁰ RS 519.2

In virtù dell'articolo 70 capoverso 1 lettera a LM, la competenza in materia di chiamata in servizio e di assegnazione alle autorità civili spetta al Consiglio federale. Dato che l'effettivo impiegato supera i 2000 militari e che l'impiego dura più di tre settimane, l'Assemblea federale deve approvare questo impiego dell'esercito nella sessione successiva conformemente all'articolo 70 capoverso 2 LM. Era urgente iniziare l'impegno dal marzo del 2020.

8.2 Sussidiarietà

L'articolo 67 capoverso 1 LM prevede varie situazioni nelle quali l'esercito può prestare un servizio d'appoggio alle autorità civili, ad esempio: nella gestione di situazioni straordinarie (lett. a), nel far fronte a catastrofi, a situazioni di acuto sovraccarico o a compiti che le autorità non sono in grado di adempiere per mancanza di personale o mezzi adeguati (lett. d), nell'adempimento di altri compiti di importanza nazionale o internazionale (lett. e). Il servizio d'appoggio non deve essere considerato alla stregua di un aiuto normale. Prima di qualsiasi altro passo, le autorità civili sono tenute a esaminare se esiste un'alternativa all'impiego dell'esercito che sia economicamente sostenibile e a ricorrervi ove opportuno. È unicamente nel caso in cui ciò risulti insufficiente che si può richiedere il sostegno dell'esercito. Quanto alle situazioni straordinarie (lett. a), nel messaggio del Consiglio federale del 3 settembre 2014¹¹ concernente la modifica delle basi legali per l'ulteriore sviluppo dell'esercito si precisa che soltanto circostanze eccezionali e gravi determinano una situazione straordinaria (ad es. catastrofi naturali e situazioni d'emergenza). Secondo l'articolo 67 capoverso 2 LM, l'appoggio ha luogo su richiesta delle autorità interessate della Confederazione o dei Cantoni nella misura in cui il compito è di interesse pubblico (lett. a) e le autorità civili potrebbero adempiere tale compito senza appoggio soltanto con un impiego sproporzionato in termini di personale, materiale o di tempo (lett. b). Occorre quindi rilevare che le prestazioni dell'esercito sono richieste se non possono essere assicurate dai Cantoni, sia perché la prestazione di partenza oppure la capacità di resistenza in termini di personale, di materiale, di equipaggiamento o di finanze non è garantita, sia perché i Cantoni non dispongono del personale necessario.

La capacità del sistema sanitario di rispondere in modo sufficiente alle necessità della popolazione è senza alcun dubbio d'interesse pubblico. È imperativo che i pazienti (donne e uomini) ricoverati nelle strutture sanitarie siano protetti da una propagazione incontrollata del coronavirus e che possano essere accuditi e curati in modo adeguato in caso d'infezione.

La prima domanda presentata al Consiglio federale dal Cantone del Ticino con l'assenso della CDS e l'approvazione unanime del Comitato direttivo della CDS, poiché i Cantoni non erano allora in grado di mettere sufficienti mezzi a disposizione del Cantone del Ticino o di un altro Cantone, adempie le condizioni di un impiego dell'esercito in servizio d'appoggio a favore delle autorità civili.

¹¹ FF 2014 5939, in particolare pag. 5999

8.3 **Diritto internazionale**

L'appoggio dell'esercito al Principato del Liechtenstein è retto dall'Accordo del 2 novembre 2005¹² tra la Confederazione Svizzera e il Principato del Liechtenstein sull'assistenza reciproca in caso di catastrofi o di incidenti gravi. In effetti, sebbene il termine «catastrofe» non sia definito più nel dettaglio, né nell'Accordo, né nel messaggio del Consiglio federale del 2 novembre 2005¹³, la sua interpretazione estensiva non è tuttavia esclusa nei rispettivi testi. Una siffatta interpretazione è altresì conforme alla volontà delle Parti di fornirsi reciprocamente il maggior sostegno possibile.

Peraltro, le esigenze dell'Accordo concernenti la domanda d'assistenza (art. 3) sono state rispettate con la lettera del 20 marzo 2020 del Governo del Liechtenstein al capo del Dipartimento federale degli affari esteri. Le squadre di soccorso possono essere unità civili o militari specializzate (art. 2) e l'assistenza medica fa parte esplicitamente delle modalità d'impiego menzionate (art. 6). Portare l'uniforme e utilizzare l'equipaggiamento militare, eccezion fatta per le munizioni, è autorizzato (art. 7). Le spese del sostegno non devono essere riscalate (art. 9 cpv. 1), ma il Liechtenstein assume le spese di mantenimento e di alloggio delle squadre per la durata dell'impiego.

8.4 **Forma dell'atto**

Il presente decreto federale è un singolo atto previsto espressamente in una legge federale sul quale decide l'Assemblea federale (art. 173 cpv. 1 lett. h Cost.). L'articolo 70 capoverso 2 LM stabilisce che se la chiamata in servizio concerne più di 2000 militari o l'impiego dura più di tre settimane, l'Assemblea federale deve approvare l'impiego nella sessione successiva. I decreti federali sottostanno a referendum facoltativo, per quanto previsto dalla Costituzione o dalla legge (art. 141 cpv. 1 lett. c Cost.). Nella fattispecie, se né la Costituzione né la legge prevedono un referendum, l'atto assume la forma di un decreto federale semplice (art. 163 cpv. 2 Cost.).

¹² RS **0.131.351.4**

¹³ FF **2005** 5943

