



20.083

Messaggio

**concernente il decreto federale sul servizio d'appoggio
dell'esercito a favore della sanità pubblica civile nell'ambito
dei provvedimenti per combattere la seconda ondata
dell'epidemia di COVID-19**

del 18 novembre 2020

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, un disegno di decreto federale concernente l'impiego dell'esercito in servizio d'appoggio a favore della sanità pubblica civile nell'ambito dei provvedimenti per combattere la seconda ondata dell'epidemia di COVID-19.

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

18 novembre 2020

In nome del Consiglio federale svizzero:

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

Compendio

Alla luce della situazione epidemiologica e del suo prevedibile sviluppo, il 4 novembre 2020 il Consiglio federale ha deciso di impiegare l'esercito chiamando in servizio, al più tardi fino al 31 marzo 2021, un effettivo massimo di 2500 militari nell'ambito di un servizio d'appoggio a favore della sanità pubblica civile. Il Consiglio federale propone di approvare questo impiego dell'esercito in servizio d'appoggio.

Situazione iniziale

A fine ottobre 2020, alcuni Cantoni hanno chiesto aiuto alla Confederazione sollecitando l'appoggio dell'esercito a favore del loro sistema sanitario. Il 4 novembre 2020, dopo aver constatato il forte aumento del numero di contagi di COVID-19 e l'aumento del numero di pazienti ricoverati nelle unità di cure intense da fine settembre 2020, il Consiglio federale ha incaricato il Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport (DDPS) di impiegare di nuovo l'esercito in servizio d'appoggio per venire in aiuto alla sanità pubblica civile.

Contenuto del progetto

Il dispiegamento deciso dal Consiglio federale comprende un effettivo massimo di 2500 militari e terminerà al più tardi il 31 marzo 2021. I compiti dell'esercito consistono, in particolare, nell'assistere le strutture ospedaliere civili nel settore delle cure di base e delle terapie, nell'aiutare gli ospedali cantonali ad accrescere le capacità delle loro unità di cure intense e nel trasportare pazienti contagiosi. L'esercito fornisce queste prestazioni per mezzo di militari in ferma continuata, di volontari e di corpi di truppa e formazioni già in servizio o mobilitate appositamente.

Le esperienze maturate nell'ambito del primo servizio d'appoggio dell'esercito per combattere la prima ondata dell'epidemia hanno però dimostrato che i mezzi militari impiegati superavano in certi casi il reale fabbisogno delle strutture sanitarie. Sebbene l'impiego dell'esercito sia stato riconosciuto e apprezzato dai beneficiari, si è avuta anche l'impressione che l'esercito fosse stato sollecitato senza valutare altre risorse, quali la protezione civile e il servizio civile, e che il potenziale appoggio che poteva essere fornito dagli operatori privati non fosse stato sufficientemente considerato. Per garantire il rispetto del principio di sussidiarietà, il 4 novembre 2020 il Consiglio federale ha fissato anche una serie di criteri che le autorità richiedenti devono adempiere costantemente per poter beneficiare dell'appoggio dell'esercito. Tali criteri costituiscono la base degli accordi sulle prestazioni che saranno conclusi tra la struttura sanitaria beneficiaria dell'appoggio e il comandante dei militari impiegati. Se l'appoggio fornito dai militari non dovesse più corrispondere alle condizioni previste dall'accordo, esso potrà essere ridotto o interrotto.

In alcuni settori, l'impiego dell'esercito genera spese supplementari che dovrebbero poter essere coperte con il preventivo già approvato del DDPS. In caso contrario il DDPS solleciterà lo stanziamento di un credito aggiuntivo.

Messaggio

1 Situazione iniziale

Il 4 novembre 2020, a richiesta di vari Cantoni, abbiamo deciso per la seconda volta di impiegare l'esercito in servizio d'appoggio per sostenere il sistema sanitario civile nell'ambito della lotta contro l'epidemia di COVID-19. A partire da fine settembre, quando è iniziata la seconda ondata dell'epidemia, il numero di contagi è drammaticamente aumentato. Lo stesso aumento si registrava anche nel numero di ricoveri e di pazienti nelle unità di cure intense (*intensive care unit*, ICU). All'inizio di novembre la *Swiss National COVID-19 Science Task Force* prevedeva un sovraccarico delle ICU entro le successive tre settimane. Il tasso elevato di positività, a quel momento vicino al 25 per cento, e il raddoppio dei contagi ogni sei giorni (addirittura ogni 4 giorni in alcuni Cantoni) dimostravano la gravità della situazione. In numerosi Cantoni, il sovraccarico dei servizi di *contact tracing* e più di recente il raggiungimento dei limiti nelle capacità di test (penuria di test e di risorse di personale a fronte di un numero crescente di richieste) non consentivano più di garantire il controllo della situazione. Inoltre, era evidente che il numero di casi avrebbe continuato a crescere nelle settimane successive, poiché i provvedimenti adottati dai Cantoni e dal Consiglio federale avrebbero mostrato un impatto al più presto dopo due settimane.

A quel momento i Cantoni della Svizzera romanda registravano un'incidenza particolarmente elevata rispetto al resto del Paese. Nel corso dell'ultima settimana di ottobre il Cantone di Friburgo, il primo a sollecitare l'aiuto dell'esercito, registrava un'incidenza di 1140 casi ogni 100 000 abitanti, terzo valore più elevato della Svizzera dopo Giura e Vallese. Quanto ai posti letto nelle ICU, nel Cantone di Friburgo rimanevano due posti liberi su un totale di 24. Negli altri Cantoni romandi e nel Cantone di Berna la situazione era la seguente: 35/112 a Berna, 29/73 a Ginevra, 8/20 a Neuchâtel, 2/8 nel Cantone del Giura, 20/112 nel Cantone di Vaud e 13/33 in Vallese. A quel momento, a livello svizzero le ICU disponevano ancora complessivamente di 400 posti liberi su un totale di 1131.

Il 27 ottobre 2020 il Consiglio di Stato del Cantone di Friburgo ha indirizzato una lettera al capo del DDPS per chiedere l'impiego dell'esercito al fine di garantire l'operatività dell'ospedale cantonale (*Hôpital fribourgeois*, HFR). Lo stesso giorno la Conferenza delle direttrici e dei direttori cantonali della sanità (CDS) ha confermato il carattere sussidiario della richiesta.

Nei giorni successivi, anche Giura, Ginevra (28 ottobre), Vallese, Berna (30 ottobre), Vaud e Ticino (12 novembre) hanno sollecitato l'aiuto della Confederazione sotto forma di un servizio d'appoggio dell'esercito a favore delle loro strutture sanitarie civili. Queste richieste di prestazioni sono state tutte parzialmente o interamente accolte (stato: 12 novembre 2020).

2 Appoggio sussidiario dell'esercito a favore del sistema sanitario civile

2.1 Insegnamenti acquisiti nell'ambito dell'impiego dell'esercito in occasione della prima ondata dell'epidemia

Il 6 marzo 2020 abbiamo deciso per la prima volta di impiegare l'esercito a sostegno del sistema sanitario civile. Alla luce dei drammatici sviluppi che stavano investendo l'intera Europa, e del numero crescente di contagi, qualche giorno più tardi, il 16 marzo 2020, abbiamo deciso di potenziare l'effettivo impiegato aumentando il limite da 800 a 8000 militari. Considerati lo stato delle conoscenze e le informazioni disponibili a quel momento, conveniva mobilitare senza indugio tutte le risorse adeguate e disponibili dell'esercito per poterle impiegare immediatamente e far fronte al più presto al numero di richieste in crescita costante. Inoltre, in primavera le prestazioni che l'esercito era chiamato a fornire non si limitavano al sistema sanitario, ma concernevano anche il settore della sicurezza (appoggio ai corpi di polizia cantonali per la protezione delle rappresentanze estere e a sostegno dell'Amministrazione federale delle dogane).

L'incertezza legata all'evoluzione dell'epidemia ha indotto le autorità a essere previdenti nel pianificare e a chiedere l'appoggio di importanti contingenti militari. In un contesto in cui i provvedimenti adottati dal Consiglio federale hanno permesso di appiattire la curva dei contagi, questo impiego su vasta scala ha fatto sì che talvolta le risorse messe a disposizione dall'esercito superassero il fabbisogno del sistema sanitario, situazione che non ha mancato di suscitare critiche. Benché i beneficiari del servizio d'appoggio abbiano apprezzato l'impiego dell'esercito riconoscendone l'utilità, in generale si è avuta l'impressione che l'esercito fosse stato sollecitato senza considerare sufficientemente le potenzialità di altre risorse, quali la protezione civile e il servizio civile o gli operatori privati. L'incomprensione dell'opinione pubblica si è manifestata anche quando si sono diffuse notizie secondo le quali alcuni ospedali beneficiari dell'appoggio dell'esercito avevano nel contempo chiesto indennità per lavoro ridotto a favore del proprio personale ordinario.

In seguito a questa esperienza, gli organi federali competenti esaminano ora la sussidiarietà delle richieste secondo criteri precisi (cfr. n. 2.5).

2.2 Compito assegnato dal Consiglio federale all'esercito

Considerati la situazione sanitaria, la sua prevedibile evoluzione e il numero di richieste rivolte dai Cantoni alla Confederazione, il 4 novembre 2020 abbiamo incaricato il DDPS di impiegare di nuovo l'esercito in servizio d'appoggio per venire in aiuto alle strutture sanitarie civili, sino al 31 marzo 2021, con un effettivo massimo di 2500 militari. Tale effettivo massimo comprende circa 600 militari incaricati di fornire sostegno all'impiego (mobilitazione compresa) nei settori della condotta e della logistica. Vengono inoltre ad aggiungersi talune prestazioni a favore delle truppe impiegate, ad esempio per la sussistenza, il trasporto o l'alloggio.

Tale effettivo rappresenta il limite massimo che dovrà essere rispettato nell'impiego previsto. Il numero di militari effettivamente impiegati è dunque determinato dalle richieste di appoggio provenienti dai Cantoni. D'altronde, queste prestazioni sono fornite solo a patto che siano adempiute determinate condizioni e che il principio di sussidiarietà sia rispettato (cfr. n. 2.5).

Abbiamo precisato che le prestazioni fornite dall'esercito in ambito sanitario possono comprendere i compiti seguenti:

- a. assistenza al personale delle strutture ospedaliere civili nell'ambito delle cure di base e delle terapie (presa a carico di pazienti bisognosi di cure lievi), della diagnosi preliminare, del depistaggio dei casi sospetti di contagio di COVID-19 e dell'esecuzione di test di depistaggio;
- b. sostegno in termini di personale e di materiale alle strutture sanitarie cantonali nell'ambito del potenziamento delle capacità di cure intense (p. es. ventilatori e monitoraggio); i militari sanitari particolarmente idonei possono, dopo una breve formazione, essere impiegati in appoggio alle unità di cure intense (p. es. squadre addette allo stoccaggio);
- c. messa a disposizione di autisti e di ambulanze per il trasporto di pazienti contagiosi.

Queste prestazioni possono essere fornite solo da personale appositamente formato e con materiale speciale, disponibili in quantità limitata. Per questa ragione, l'impiego di mezzi militari è subordinato alla definizione di un ordine di priorità e di un contingimento. In pratica si tratta di impiegare i mezzi militari laddove sono più richiesti e di stabilire la durata della loro assegnazione agli organi richiedenti. Questa incombenza spetta allo Stato maggiore federale Protezione della popolazione (SMFP), presieduto nell'ambito dell'attuale epidemia dall'Ufficio federale della sanità pubblica (UFSP).

L'esercito fornisce prestazioni d'appoggio per mezzo di militari in ferma continuata, di volontari e di corpi di truppa e formazioni già in servizio o mobilitate appositamente per questo impiego. In caso di bisogno, l'esercito può fare appello alle formazioni di milizia in prontezza elevata, che possono essere impiegate entro 96 ore dalla chiamata in servizio (tramite SMS).

Nell'adempimento dei suoi compiti ordinari, l'esercito continua a fornire prestazioni a favore dei Cantoni per il tramite della Farmacia dell'esercito e della logistica sanitaria (p. es. materiale medico o disinfettanti).

L'impiego attuale si svolge a favore e su richiesta del Dipartimento federale dell'interno (DFI). La responsabilità dell'impiego è assunta dalle autorità civili, che impartiscono i compiti alle truppe loro assegnate d'intesa con il DDPS. L'esercito è responsabile della condotta delle formazioni impiegate. Del resto, per tutta la durata dell'impiego, le autorità civili sono incaricate di informare la popolazione in merito ai compiti e alle attività svolti dalle truppe impiegate a loro favore.

2.3 **Durata dell'impiego e computo dei giorni di servizio**

L'impiego dell'esercito è previsto al massimo fino al 31 marzo 2021. Allo stato attuale, è impossibile stabilire se questo impiego dovrà essere ulteriormente prolungato. Se del caso, decideremo al momento opportuno in merito a un'eventuale proroga e al messaggio da sottoporre in tal caso al Parlamento per approvazione. In effetti, trattandosi di un impiego di durata superiore a tre settimane e per un contingente di più di 2000 militari, esso deve essere approvato dall'Assemblea federale come stabilito dall'articolo 70 capoverso 2 della legge militare del 3 febbraio 1995 (LM)¹.

In virtù dell'articolo 65a capoverso 3 LM il Consiglio federale ha la competenza per decidere che siano computati soltanto i giorni di servizio che i militari avrebbero comunque dovuto prestare in un corso di ripetizione ordinario nell'anno in corso (19 giorni). Considerato il fardello assunto dalla truppa durante l'impiego in occasione della prima ondata dell'epidemia di COVID-19, nel mese di aprile 2020 avevamo deciso, per i militari in servizio d'appoggio che avessero prestato un numero di giorni di servizio superiore a quello di un corso di ripetizione ordinario, di computare al massimo la durata di un secondo corso di ripetizione (quindi 38 giorni in totale). Per questo nuovo servizio d'appoggio, ordinato per far fronte alla seconda ondata dell'epidemia di COVID-19, abbiamo deciso che il numero massimo di giorni di servizio computati deve essere di nuovo fissato a 38 giorni, a prescindere dal numero di giorni già computati per il servizio d'appoggio prestato in occasione della prima ondata.

2.4 **Trattamento delle richieste e attribuzione di mezzi ai richiedenti**

A nostro giudizio, sarebbe inopportuno che ogni richiesta presentata dai Cantoni alla Confederazione fosse sottoposta per approvazione al Consiglio federale, poiché tale modo di procedere potrebbe ritardare la risposta. L'esperienza ha inoltre mostrato che l'impiego della truppa non dà sempre l'impressione che il principio di sussidiarietà sia rispettato. Abbiamo pertanto deciso che le richieste dei Cantoni dovranno ora essere esaminate e trattate dagli organi federali competenti.

Abbiamo quindi definito le competenze e procedure seguenti: lo SMFP, presieduto dall'UFSP nell'ambito dell'attuale epidemia e accorpato all'Ufficio federale della protezione della popolazione (UFPP) in seno al DDPS, effettua un controllo di plausibilità per stabilire se i criteri definiti nel numero 2.5 del presente messaggio sono rispettati. La presidenza dello SMFP svolge questo compito in collaborazione con la Gestione delle risorse della Confederazione (*Ressourcenmanagement Bund, ResMaB*), anch'essa accorpata all'UFPP. La ResMaB, di cui fanno parte anche rappresentanti della CDS, verifica se parte delle prestazioni richieste può essere garantita da operatori privati, dalla protezione civile, da civili o da volontari, dopodiché risponde formalmente alle domande dei Cantoni. Essendo necessario tener conto della situazione globale e del previsto sviluppo della situazione, è possi-

¹ RS 510.10

bile che non tutte le richieste potranno essere soddisfatte. Di conseguenza, la definizione delle priorità nell'attribuzione dei mezzi dell'esercito nonché dell'entità e della durata delle prestazioni militari è un compito che spetta all'UFPP. In seno all'UFPP, tale compito è svolto dall'Organo di coordinamento sanitario (OCSAN), un comitato permanente diretto dall'incaricato del Consiglio federale per il Servizio sanitario coordinato.

2.5 Garanzia del rispetto del principio di sussidiarietà

Alla luce delle esperienze maturate nell'ambito della prima ondata dell'epidemia (cfr. n. 2.1), e al fine di garantire che la condizione della sussidiarietà sia rispettata, abbiamo anche deciso che i Cantoni beneficiari dell'aiuto della Confederazione devono aver esaurito, durante l'intero periodo dell'appoggio fornito dall'esercito, tutti i mezzi e gli strumenti di cui dispongono, tanto a livello cantonale quanto a livello della cooperazione intercantonale. I Cantoni richiedenti devono dunque aver esaurito sia le risorse della protezione civile e dei corpi pompieri, sia le possibilità offerte dal settore privato. I Cantoni che richiedono l'appoggio dell'esercito devono ora soddisfare le condizioni seguenti:

- a. il Cantone deve fornire una descrizione succinta della situazione attuale dell'organizzazione cantonale del sistema sanitario (numero di posti e stato attuale degli effettivi);
- b. la possibilità per il settore privato di fornire prestazioni a sostegno del sistema sanitario e degli ospedali deve essere esaurita;
- c. le possibilità di reclutamento di personale sul mercato del lavoro civile devono essere esaurite;
- d. la possibilità di assumere lavoratori disoccupati deve essere stata sfruttata, in coordinamento con gli uffici regionali di collocamento (URC);
- e. le risorse della protezione civile e dei corpi dei pompieri devono essere quantitativamente e qualitativamente insufficienti per appoggiare il sistema sanitario e gli ospedali;
- f. il servizio civile deve essere stato sollecitato e i civilisti disponibili devono essere stati impiegati;
- g. gli studenti di medicina devono essere stati sollecitati e non ve ne sono più a disposizione;
- h. i volontari (Ordine di Malta e samaritani) devono essere stati sollecitati e non ve ne sono più a disposizione;
- i. gli altri Cantoni non sono in grado di prendere a carico altri pazienti;
- j. gli interventi chirurgici non urgenti devono essere stati rinviati, sempre che questa misura consenta di liberare capacità utili;
- k. se l'esercito fornisce appoggio in un ospedale o a un Cantone, deve essere escluso il ricorso alle indennità per lavoro ridotto;

- l. i militari assegnati dalla Confederazione devono essere impiegati esclusivamente per svolgere i compiti menzionati nella richiesta del Cantone e per i quali hanno ricevuto una formazione;
- m. non appena l'appoggio non è più necessario o i compiti dell'esercito possono essere assunti da altre organizzazioni o fornitori di prestazioni del settore privato, i militari devono essere rimessi a disposizione del loro comandante.

Se lo SMFP, attualmente presieduto dall'UFSP, ritiene che queste condizioni siano effettivamente adempiute, l'OCSAN può entrare nel merito della richiesta e attribuire i mezzi dell'esercito al Cantone richiedente (n. 2.4). Inoltre, prima dell'inizio dell'impiego, il comandante dei militari assegnati conclude con la direzione della struttura beneficiaria dell'appoggio un accordo sulle prestazioni che definisce con precisione le prestazioni militari da fornire. Il rispetto delle condizioni sopraelencate costituisce la base di tale accordo sulle prestazioni. Se le condizioni stabilite nell'accordo sulle prestazioni non sono più adempiute, il comandante militare, d'intesa con l'OCSAN, è tenuto a ridurre l'appoggio o addirittura a interromperlo. In tal modo è possibile liberare mezzi che in caso di necessità possono essere messi a disposizione altrove.

Le prestazioni richieste all'esercito, fornibili e approvate dall'OCSAN, sono sottoposte a un controllo permanente da parte della Sanità militare, sulla base degli accordi sulle prestazioni conclusi con le strutture sanitarie beneficiarie dell'appoggio.

3 Ripercussioni

3.1 Ripercussioni per la Confederazione

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, durante l'epidemia risultano minori uscite o rinvii di uscite riconducibili, ad esempio, a un minor numero di viaggi di servizio o a corsi di ripetizione sospesi. L'onere supplementare causato dall'impiego sarà per quanto possibile assorbito dal budget autorizzato del DDPS. In seno al Dipartimento si prevede inoltre un incremento delle spese per il personale, generato ad esempio da aumenti temporanei del grado di occupazione, da assunzioni temporanee di specialisti, da ore supplementari ecc. Allo stato attuale si ritiene che per il 2020 tale incremento possa essere compensato nei limiti del budget del DDPS. Se necessario, il DDPS chiederà un credito aggiuntivo per il 2021.

3.2 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 dall'epidemia di COVID-19.

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

4 Rapporto con il programma di legislatura

Il progetto non è stato annunciato né nel messaggio del 29 gennaio 2020² sul programma di legislatura 2019–2023 né nel decreto federale del 21 settembre 2020³ sul programma di legislatura 2019–2023. Il presente decreto corrisponde tuttavia all'obiettivo 15 del messaggio sul programma di legislatura «La Svizzera è al corrente delle minacce alla propria sicurezza e dispone degli strumenti necessari per fronteggiarle in modo efficace»⁴. 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 l'epidemia di COVID-19 decisi dal nostro Collegio il 16 marzo 2020.

5 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 2005⁵ 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 consultato i Cantoni in modo informale prima di prendere la decisione del 4 novembre 2020. Inoltre instauriamo un dialogo permanente con essi in seno agli organi menzionati in precedenza (n. 2.4).

6 Aspetti giuridici

6.1 Costituzionalità e legalità

Ai sensi dell'articolo 58 capoverso 2 Cost.⁶, 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,

² FF 2020 1565

³ FF 2020 7365

⁴ FF 2020 1565, in particolare pag. 1646

⁵ RS 172.061

⁶ RS 101

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 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 compito.

La mobilitazione di militari per svolgere impieghi ai sensi dell'articolo 67 LM è disciplinata dall'ordinanza del 22 novembre 2017⁷ 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.

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'impiego dal mese di novembre del 2020.

6.2 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 settem-

⁷ RS 519.2

bre 2014⁸ concernente la modifica delle basi legali per l'ulteriore sviluppo dell'esercito si precisa che soltanto circostanze eccezionali e gravi determinano una situazione straordinaria (p. 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). Le prestazioni dell'esercito sono richieste se le prestazioni in questione non possono essere garantite dai Cantoni, sia perché la prestazione di partenza oppure la resilienza in termini di personale, di materiale, di equipaggiamento o di finanze non è garantita, sia perché i Cantoni non dispongono del personale necessario.

L'idoneità 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 COVID-19 e che possano essere accuditi e curati in modo adeguato in caso di contagio.

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

6.3 Forma dell'atto

Il 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.).

⁸ FF 2014 5939, in particolare pag. 5999