



21.081

## Messaggio

**concernente il decreto federale sul terzo servizio d'appoggio  
dell'esercito a favore delle autorità civili nell'ambito  
delle misure sanitarie per combattere l'epidemia di COVID-19**

del 16 febbraio 2022

---

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, un disegno di decreto federale sul terzo servizio d'appoggio dell'esercito a favore delle autorità civili nell'ambito delle misure sanitarie per combattere l'epidemia di COVID-19.

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

16 febbraio 2022

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Ignazio Cassis

Il cancelliere della Confederazione, Walter Thurnherr

## Compendio

*Alla luce della situazione epidemiologica e della sua prevedibile evoluzione, il 7 dicembre 2021 il Consiglio federale ha deciso di impiegare l'esercito chiamando in servizio, al più tardi fino al 31 marzo 2022, un effettivo massimo di 2500 militari nel quadro di un servizio d'appoggio a favore delle autorità civili nell'ambito delle misure sanitarie per combattere l'epidemia di COVID-19. Il Consiglio federale propone di approvare questo impiego dell'esercito in servizio d'appoggio*

### *Situazione iniziale*

Tra la fine di novembre 2021 e l'inizio di dicembre 2021, diversi Cantoni hanno chiesto aiuto alla Confederazione sollecitando l'appoggio dell'esercito per le loro campagne di somministrazione della terza dose di vaccino contro il COVID-19 e per i loro ospedali. Dopo aver constatato nel corso del mese di novembre 2021 la carenza di risorse per la somministrazione dei vaccini di richiamo, il forte aumento del numero di contagi da COVID-19, l'aumento del numero di pazienti ricoverati nelle unità di cure intense e l'aumento del numero di decessi causati dal COVID-19, il 7 dicembre 2021 il Consiglio federale ha incaricato il Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport (DDPS) di impiegare nuovamente l'esercito in servizio d'appoggio per venire in aiuto ai servizi sanitari civili, a condizione che ciascun servizio d'appoggio dell'esercito si svolga nel rispetto del principio di sussidiarietà.

### *Contenuto del progetto*

Il dispiegamento deciso dal Consiglio federale comprende un effettivo massimo di 2500 militari e terminerà al più tardi il 31 marzo 2022. I compiti dell'esercito consistono, in particolare, nel sostenere le campagne di vaccinazione, nell'assistere gli ospedali nel settore delle cure di base e delle terapie, nell'accrescere le capacità delle loro unità di cure intense e nel trasportare pazienti contagiosi. Le prestazioni dell'esercito sono fornite da militari in ferma continuata, volontari, corpi di truppa e formazioni già in servizio o mobilitate appositamente.

La procedura di controllo della sussidiarietà, istituita in occasione del secondo impiego dell'esercito, ha dato buoni risultati. Per questo terzo servizio d'appoggio il Consiglio federale ha inoltre fissato criteri che i Cantoni richiedenti devono adempiere per 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.

Dal dicembre 2021, l'esercito ha fornito appoggio, su loro richiesta, ai Cantoni di Giura, Neuchâtel, Vallese, Friburgo, Argovia, Nidvaldo, Lucerna, Ginevra e Berna.

I costi del primo (105,43 mio. fr.) e del secondo (45,9 mio. fr.) impiego dell'esercito sono stati coperti dal preventivo ordinario del DDPS. Sulla base di questa esperienza,

*l'impiego dell'esercito genera spese che dovrebbero essere coperte con il preventivo già approvato del DDPS. In caso contrario, anche se ciò è improbabile, il DDPS solleciterà lo stanziamento di un credito aggiuntivo.*

# Messaggio

## 1 Situazione iniziale

Il 7 dicembre 2021, su richiesta di vari Cantoni, abbiamo deciso per la terza volta dall'inizio dell'epidemia di COVID-19 di impiegare l'esercito in servizio d'appoggio per sostenere il sistema sanitario civile. In effetti, in tale data la situazione epidemiologica in Svizzera era preoccupante. Dalla metà di ottobre si è constatato un aumento del numero dei casi di COVID-19, in tutte le fasce d'età e nella maggior parte dei Cantoni. Il numero di ricoveri di persone affette da COVID-19 è aumentato dall'inizio di novembre, così come il loro numero nelle unità di cure intense. Nello stesso periodo è aumentato anche il numero di decessi causati dal COVID-19, anche tra le persone completamente vaccinate.

Tenuto conto dell'elevato tasso di occupazione degli ospedali, era essenziale che i Cantoni avanzassero con la somministrazione del vaccino di richiamo. Infatti la dose di richiamo non è solo efficace contro la variante Delta, ma aumenta anche l'immunità contro la variante Omicron. È quindi emerso che questo sforzo necessitava di essere intensificato affinché tutte le persone che lo desiderassero potessero ricevere la terza dose di vaccino nei mesi di dicembre 2021 e gennaio 2022. Con lettera del 29 novembre 2021, il Governo del Cantone del Giura ha inviato al capo del Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport (DDPS) una richiesta d'appoggio da parte dell'esercito per aiutare le sue autorità sanitarie cantonali a rispondere alla forte domanda di vaccinazione di richiamo, in particolare tra le persone di età superiore ai 65 anni. Il 1° dicembre 2021 la Conferenza latina degli affari sanitari e sociali (*Conférence latine des affaires sanitaires et sociales*) ha indirizzato al Consiglio federale una richiesta d'appoggio da parte dell'esercito a favore delle campagne di vaccinazione dei suoi cantoni membri. I giorni seguenti i Cantoni di Vallese (2 dicembre 2021), Neuchâtel (3 dicembre 2021), Friburgo (7 dicembre 2021), Argovia (9 dicembre 2021), Nidvaldo (21 dicembre 2021) e Berna (7 gennaio 2022) hanno a loro volta sollecitato l'appoggio dell'esercito per rafforzare le loro campagne di vaccinazione. Con lettera del 7 dicembre 2021, la Conferenza delle direttrici e dei direttori cantonali della sanità (CDS) ha confermato il carattere sussidiario della richiesta delle autorità giurassiane.

All'inizio di dicembre 2021, l'evoluzione sfavorevole della situazione epidemiologica, considerata critica, così come l'arrivo della nuova e preoccupante variante Omicron, non davano prospettive di rapida inversione della tendenza. In un contesto del genere la gestione della situazione costituiva una sfida per i Cantoni: l'elevato tasso di occupazione degli ospedali, unito alla mancanza di personale, ha comportato, almeno in parte, un sovraccarico delle strutture ospedaliere. Di conseguenza si delineavano richieste di sostegno degli ospedali nelle cure di base e nelle unità di cure intense. I Cantoni di Giura e Friburgo (8 dicembre 2021), Vallese (14 dicembre 2021), Lucerna (23 dicembre 2021), Ginevra (31 dicembre 2021) e Berna (7 gennaio 2022) hanno successivamente sollecitato l'appoggio dell'esercito in questi ambiti.

L'impiego dell'esercito nell'ambito della vaccinazione ha potuto concludersi il 15 gennaio 2022 nel Cantone del Giura e il 31 gennaio 2022 nel Cantone di Friburgo.

Le richieste di prestazioni dei Cantoni sono state tutte parzialmente o interamente accolte. Per farvi fronte, dall'inizio del servizio d'appoggio sono stati messi contemporaneamente a disposizione dei Cantoni fino a 570 militari (stato al 31 gennaio 2022).

## **2 Appoggio sussidiario dell'esercito a favore delle autorità civili**

### **2.1 Insegnamenti acquisiti nell'ambito dell'impiego dell'esercito in occasione delle prime due ondate dell'epidemia**

Il 6 marzo 2020 abbiamo deciso per la prima volta di impiegare l'esercito a sostegno del sistema sanitario civile. Considerati lo stato delle conoscenze e le informazioni disponibili a quel momento, era opportuno mobilitare senza indugio tutte le risorse militari adeguate e disponibili. Nella primavera del 2020, le prestazioni che l'esercito era chiamato a fornire alle autorità civili non si limitavano al sistema sanitario. In quell'occasione l'esercito aveva anche fornito appoggio all'Amministrazione federale delle dogane (oggi Ufficio federale della dogana e della sicurezza dei confini) per la sorveglianza delle frontiere e a corpi di polizia cantonali per la protezione delle rappresentanze straniere.

L'evoluzione della situazione sanitaria ci ha indotto ad approvare il 18 novembre 2020 un secondo impiego dell'esercito in servizio d'appoggio a favore della sanità pubblica civile con un massimo di 2500 militari fino alla primavera 2021. Durante questo secondo impiego, fino a 700 militari sono stati messi simultaneamente a disposizione dei Cantoni le cui richieste dovevano adempiere i criteri della sussidiarietà definiti più precisamente. In occasione di questi due impegni, l'esercito ha sostenuto il sistema sanitario fornendo prestazioni di qualità agli ospedali negli ambiti delle cure di base e delle terapie, accrescendo le capacità delle loro unità di cure intense e trasportando pazienti contagiosi.

Le esperienze fatte in occasione dei primi due impieghi dell'esercito mostrano che circa un terzo dei mezzi sono necessari per l'appoggio vero e proprio, un terzo per la condotta (compreso l'appoggio agli stati maggiori di condotta cantonali) e un terzo per l'esercizio dei distaccamenti (p. es. andamento del servizio, sussistenza, trasporti). Di norma più i distaccamenti impiegati sono piccoli, più la proporzione di distaccamenti necessaria all'esercizio è importante.

In particolare in occasione del secondo impiego dell'esercito, parte del fabbisogno è stata coperta da volontari. Complessivamente, circa 150 specialisti volontari del settore sanitario hanno potuto essere impiegati per sgravare il sistema sanitario. Altri volontari hanno potuto essere impiegati negli ambiti dell'esercizio e della condotta.

Infine, le esperienze fatte nei primi due impieghi dell'esercito dimostrano che l'attenzione prestata alle competenze linguistiche è essenziale, in particolare in occasione di un appoggio nell'ambito delle cure. Dato che l'esercito dispone soltanto di un unico

battaglione d'ospedale francofono e di una compagnia sanitaria francofona e italo-fona, in occasione dei precedenti impieghi il carico di lavoro di queste formazioni è già stato molto elevato. L'esercito ha pertanto istituito un sistema di gestione delle risorse umane, per preservare gli effettivi di queste formazioni. Nell'ambito del presente servizio d'appoggio queste formazioni hanno dovuto essere nuovamente impiegate nella Svizzera romanda.

## 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 7 dicembre 2021 abbiamo incaricato il DDPS di impiegare immediatamente l'esercito in servizio d'appoggio per venire in aiuto alle autorità civili nell'ambito delle misure sanitarie per combattere l'epidemia di COVID-19, sino al 31 marzo 2022, con un effettivo massimo di 2500 militari. L'esercito è autorizzato a superare temporaneamente questo numero per quanto riguarda l'avvicendamento delle truppe.

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. 2.4).

Il comandante dell'impiego sussidiario è il capo del Comando Operazioni.

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);
- b. sostegno alle campagne di vaccinazione sotto la direzione operativa civile e la responsabilità medica dei Cantoni;
- c. sostegno al trasporto di pazienti contagiosi mettendo a disposizione autisti e ambulanze;
- d. sostegno ai servizi di cure intense degli ospedali potenziando il personale addetto al riposizionamento dei pazienti in cure intense (formazione e certificazione che il beneficiario di prestazioni deve assicurare), nonché sostegno materiale (respiratori e monitoraggio).

Queste prestazioni richiedono personale appositamente formato e materiale speciale, disponibili in quantità limitata. Per questa ragione, l'impiego dei mezzi militari è subordinato alla definizione di un ordine di priorità e di un contingentamento. In pratica si tratta di impiegare i mezzi militari laddove sono maggiormente 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).

Le prestazioni d'appoggio dell'esercito sono fornite in primo luogo dai corpi di truppa e dalle unità in corso di ripetizione, completati da volontari che hanno seguito una

formazione sanitaria nonché da soldati sanitari in ferma continuata. Questi ultimi sono però anche impiegati in mansioni sanitarie interne all'esercito. L'esercito ha istruito altre categorie di militari e li ha impiegati nell'ambito della vaccinazione per preservare gli effettivi di soldati sanitari altamente richiesti nel settore sanitario.

È possibile che il fabbisogno superi l'effettivo disponibile di specialisti sanitari dell'esercito, il che richiede la chiamata in servizio di formazioni di milizia in prontezza elevata (mobilitazione). Queste formazioni possono essere impiegate nelle 96 ore successive alla loro chiamata in servizio per sgravare il sistema sanitario civile.

L'impiego degli specialisti sanitari non indebolisce il sistema sanitario civile. In effetti, per tali missioni, l'esercito impiega le persone che già lavorano nei reparti di medicina d'urgenza degli ospedali o che prestano cure ai pazienti affetti da COVID-19 solo all'inizio dell'impiego di un nuovo distaccamento per un periodo da due a tre giorni. Si tratta per questa categoria di persone di sostenere l'istruzione di aggiornamento delle conoscenze degli altri specialisti che non sono impiegati nel settore della sanità. I militari appartenenti a questa categoria sono in seguito licenziati. Il medico in capo dell'esercito decide caso per caso in merito alla dispensa delle persone importanti per il trattamento dei pazienti affetti da COVID-19. Queste dispense sono, per quanto possibile, concesse generosamente prima o dopo l'entrata in servizio. Gli anestesisti, i medici d'urgenza e i medici nelle unità di cure intense non sono convocati.

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                    Trattamento delle richieste e attribuzione di mezzi ai richiedenti**

Analogamente al sistema istituito alla fine del 2020, in occasione del secondo servizio d'appoggio dell'esercito, il Consiglio federale ha deciso che le richieste cantonali vengano trattate dallo Stato maggiore federale Protezione della popolazione (SMFP) come segue: lo SMFP, sotto la direzione dell'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 2.4 del presente messaggio sono rispettati. Lo 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 le prestazioni richieste potrebbero anche essere garantite da operatori privati, dalla protezione civile, da civilisti o da volontari, dopodiché risponde formalmente alle domande dei Cantoni. In base alla situazione globale e alla prevedibile evoluzione della situazione, è possibile che non tutte le richieste potranno essere soddisfatte. Di conseguenza, in seno alla ResMaB, l'Organo di coordinamento sanitario (OCSAN) si incarica di definire le priorità e di attribuire mezzi dell'esercito, nonché di definire l'entità e la durata delle prestazioni militari.

L'OCSAN è un comitato diretto dall'incaricato del Consiglio federale per il Servizio sanitario coordinato.

## 2.4 Garanzia del rispetto del principio di sussidiarietà

Alla luce delle esperienze maturate nell'ambito delle prime due ondate 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. Nello specifico i Cantoni che richiedono l'appoggio dell'esercito devono fornire una descrizione concisa e attuale della situazione dell'organizzazione cantonale del sistema sanitario (numero di posti e stato attuale degli effettivi) e soddisfare le condizioni seguenti:

- a. la possibilità per il settore privato di fornire prestazioni supplementari a sostegno del sistema sanitario e degli ospedali deve essere esaurita;
- b. le possibilità di reclutamento di personale sul mercato del lavoro civile devono essere esaurite;
- c. la possibilità di assumere lavoratori disoccupati deve essere stata sfruttata, d'intesa con gli uffici regionali di collocamento;
- d. le risorse del servizio pubblico e della protezione civile devono essere quantitativamente e qualitativamente insufficienti per appoggiare il sistema sanitario e gli ospedali;
- e. le possibilità di reclutamento a breve termine di personale per la vaccinazione in provenienza da altri settori (medici pensionati, personale medico in pensione, dentisti, medici veterinari) devono essere esaurite;
- f. l'appoggio del servizio civile è stato sollecitato e i civilisti disponibili devono essere stati impiegati;
- g. gli istituti di formazione del settore delle cure sono stati contattati per fornire assistenza e non hanno altri studenti disponibili;
- h. gli studenti di medicina devono essere stati sollecitati e non ve ne sono più a disposizione;
- i. i volontari (Ordine di Malta e samaritani) devono essere stati sollecitati e non ve ne sono più a disposizione;
- j. gli altri Cantoni non sono in grado di prendere a carico altri pazienti;
- k. gli interventi chirurgici non urgenti devono essere stati rinviati, sempre che questa misura consenta di liberare capacità utili.

Abbiamo inoltre deciso che i Cantoni che beneficiano di un sostegno dell'esercito devono assicurarsi, durante il l'impiego di quest'ultimo, che le seguenti condizioni siano rispettate:

- a. se l'esercito fornisce appoggio in un ospedale o a favore di un Cantone, è escluso che l'ospedale o il Cantone ricorra alle indennità in caso di lavoro ridotto;
- b. 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;
- c. 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;
- d. l'impiego pianificato del servizio civile nei servizi sanitari (ospedali, tracciamento dei contatti) o sociali (case di riposo e di cura) e nei centri di vaccinazione è esclusivamente amministrativo;
- e. l'impiego pianificato dell'esercito in una struttura sanitaria del Cantone interessato ha luogo esclusivamente in un ospedale o per somministrare vaccini.

Se lo SMFP, sotto la direzione dell'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. 2.3). Inoltre, prima dell'inizio dell'impiego, il comandante dei militari assegnati conclude con la direzione dell'istituto beneficiario dell'appoggio un accordo sulle prestazioni che definisce la portata delle 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 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, che sono al tempo stesso realizzabili e approvate dall'OCSAN, sono sottoposte a un controllo permanente effettuato dalla Sanità militare.

Per consentire ai Cantoni di impiegare in via prioritaria la protezione civile, in particolare per il sostegno logistico della vaccinazione di richiamo e il tracciamento dei contatti, il 10 dicembre 2021 abbiamo deciso di mettere a loro disposizione un contingente massimo di 100 000 giorni di servizio per l'impiego di persone tenute a prestare servizio nella protezione civile fino al 31 marzo 2022.

## **2.5 Durata dell'impiego e computo dei giorni di servizio**

L'impiego dell'esercito è limitato fino al 31 marzo 2022. Allo stato attuale, è impossibile stabilire se questo impiego dovrà essere ulteriormente prorogato. Se del caso, decideremo al momento opportuno in merito a un'eventuale proroga e al nuovo mesaggio 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)<sup>1</sup>.

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). Visto il particolare fabbisogno, avevamo deciso per i due servizi d'appoggio precedenti di computare fino a due corsi di ripetizione (38 giorni)<sup>2</sup>. Poiché la prosecuzione di questa pratica potrebbe ridurre la disponibilità operativa delle formazioni sanitarie e d'ospedale per diversi anni, siamo del parere che, per il momento, la durata massima presa in considerazione nell'ambito di questo servizio d'appoggio debba essere quella di un corso di ripetizione ordinario (19 giorni).

Questa posizione si basa sul fatto che l'esercito dispone soltanto di un numero limitato di specialisti sanitari, che devono effettuare sei corsi di ripetizione. Dopo aver assolto i sei servizi d'istruzione, questi specialisti possono ancora essere convocati per un servizio d'appoggio fino al loro proscioglimento dagli obblighi militari, ma non devono più svolgere servizi d'istruzione. Ne consegue che il loro livello di formazione diminuisce rapidamente e che non possono più essere impiegati a breve termine per sostenere il sistema sanitario. In tale contesto, un'ulteriore sottrazione di due corsi di ripetizione ridurrebbe gli effettivi reali delle formazioni d'ospedale e sanitarie tra il 40 e il 60 per cento dei loro effettivi regolamentari. Una tale diminuzione degli effettivi costringerebbe l'esercito a procedere a una riduzione del numero e a una fusione delle formazioni d'ospedale e sanitarie, affinché possa essere assicurata l'istruzione degli specialisti rimanenti. Inoltre tale riduzione limiterebbe per diversi anni le esigenze mediche interne dell'esercito e le cure ai militari in servizio.

Per tutte queste ragioni abbiamo deciso che, per il momento, la durata massima presa in considerazione per questo nuovo impiego sarà quella di un corso di ripetizione ordinario, ovvero 19 giorni. Non escludiamo tuttavia la possibilità di riconsiderare la nostra decisione in funzione dell'entità dell'impiego (durata e numero di militari convocati) e stabilire la durata massima presa in considerazione per questo servizio d'appoggio a 38 giorni.

### **3 Ripercussioni**

#### **3.1 Ripercussioni per la Confederazione**

Sul piano finanziario si prevede che il preventivo ordinario del DDPS copra i costi dovuti al servizio d'appoggio dell'esercito.

Le esperienze fatte in occasione dei primi due servizi d'appoggio dell'esercito nell'ambito delle misure sanitarie per combattere l'epidemia di COVID-19 hanno dimostrato che questo genere d'impiego a favore delle autorità civili genera per il DDPS

<sup>1</sup> RS 510.10

<sup>2</sup> Decisione del Consiglio federale del 4 novembre 2020. Cfr. n. 2.3 del messaggio del 18 novembre 2020 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, FF 2020 7699.

soltanto costi aggiuntivi marginali. Anche se il caso di una mobilitazione è diverso da quello di un servizio di istruzione, si può rilevare che i costi generati dai due primi servizi d'appoggio sono pressoché equivalenti a quelli che le formazioni impiegate avrebbero generato se i loro effettivi avessero svolto il loro servizio di istruzione annuale. In entrambi i casi, le spese hanno potuto essere coperte dal preventivo ordinario senza dover ricorrere a crediti aggiuntivi. I costi del primo impiego (105,43 mio. fr.) sono nettamente superiori a quelli del secondo impiego dell'esercito (45,9 mio. fr.). Questa differenza è dovuta al fatto che la portata del primo impiego era molto più grande di quella del secondo. Infatti, in occasione del primo servizio d'appoggio, oltre al sostegno al sistema sanitario, le autorità civili avevano chiesto l'appoggio dell'esercito per la sorveglianza delle frontiere e la protezione delle rappresentanze straniere. Inoltre, in occasione del primo impiego, il dispiegamento dei militari richiesti dai servizi sanitari civili si è svolto sulla base di una valutazione più flessibile del rispetto della sussidiarietà.

I costi esatti del terzo servizio d'appoggio dipenderanno dal numero di militari impiegati sulla base delle richieste cantonali. D'altra parte le spese per il personale (p. es. indennità, ore straordinarie) potrebbero aumentare in un primo tempo, ma dovrebbero poter essere compensate nel corso dell'anno. In caso contrario, benché improbabile, il DDPS chiederà un credito aggiuntivo per il 2022.

### 3.2 Ripercussioni per i Cantoni

Secondo il 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 gestire meglio il periodo di sovraccarico generato dall'epidemia di COVID-19.

Secondo il principio di sussidiarietà, il beneficiario finale delle prestazioni è responsabile dei bisogni primari dei militari impiegati al di fuori dei posti di lavoro della Confederazione, in particolare in termini di alloggio e di sussistenza. Deve inoltre sostenere eventuali spese derivanti direttamente dall'appoggio fornito nei suoi locali.

## 4 Rapporto con il programma di legislatura

Il progetto non è stato annunciato né nel messaggio del 29 gennaio 2020 sul programma di legislatura 2019–2023<sup>3</sup> né nel decreto federale del 21 settembre 2020 sul programma di legislatura 2019–2023<sup>4</sup>. Il presente decreto corrisponde tuttavia all'obiettivo 15 del messaggio («La Svizzera è al corrente delle minacce alla propria sicurezza e dispone degli strumenti necessari per fronteggiarle in modo efficace») <sup>5</sup>. Il presente decreto autorizza l'impiego sussidiario dell'esercito in servizio d'appoggio

<sup>3</sup> FF 2020 1565

<sup>4</sup> FF 2020 7365

<sup>5</sup> FF 2020 1565, 1646

alle autorità civili deciso dal nostro Collegio il 7 dicembre 2021 nell'ambito delle misure per combattere l'epidemia di COVID-19.

## 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 2005<sup>6</sup> 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 sostenuto i Cantoni nella loro richiesta. 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.<sup>7</sup>, 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).

Secondo l'articolo 67 capoverso 1 lettera d LM, il presente messaggio concerne un impiego sussidiario in servizio d'appoggio alle autorità civili confrontate con situazioni di acuto sovraccarico del loro personale sanitario, già fortemente sollecitato in occasione delle prime due ondate epidemiche. Secondo l'articolo 67 capoverso 2 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 2017<sup>8</sup> sulla mobilitazione per determinati servizi d'appoggio e servizi attivi.

<sup>6</sup> RS 172.061

<sup>7</sup> RS 101

<sup>8</sup> RS 519.2

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 secondo l'articolo 70 capoverso 2 LM. Era urgente iniziare l'impiego dal mese di dicembre del 2021.

## 6.2 Sussidiarietà

L'articolo 67 capoverso 1 LM prevede varie situazioni nelle quali l'esercito può prestare un servizio d'appoggio a favore delle 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. Unicamente nel caso in cui ciò risulti insufficiente si può richiedere il sostegno dell'esercito. Quanto alle situazioni straordinarie (lett. a), nel messaggio del Consiglio federale del 3 settembre 2014<sup>9</sup> 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 fondamentale sostenere i Cantoni nelle loro campagne di vaccinazione contro il COVID-19. È altrettanto imperativo che i pazienti 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.

<sup>9</sup> FF 2014 5939, 5999

La prima richiesta presentata al Consiglio federale dal Cantone del Giura con l'assenso della CDS e l'approvazione unanime del Comitato direttivo della CDS, dal momento che i Cantoni non erano in grado di mettere sufficienti mezzi a disposizione del Cantone del Giura o di qualsiasi altro Cantone, adempie le condizioni di un impiego dell'esercito in servizio d'appoggio a favore delle autorità civili. Inoltre nell'ambito della decisione presa dal Consiglio federale il 7 dicembre 2021, la sussidiarietà delle ulteriori richieste è esaminata secondo le procedure descritte nei numeri 2.3 e 2.4. Queste richieste non hanno quindi bisogno di essere esaminate e approvate dalla CDS, che è peraltro rappresentata in seno alla ResMab.

### **6.3                      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.).

### **6.4                      Freno alle spese**

Il presente disegno non prevede né sovvenzioni né crediti d'impegno né limiti di spesa che comporterebbero una nuova spesa unica di oltre 20 milioni di franchi. Di conseguenza il freno alle spese non si applica al presente disegno (art. 159 cpv. 3 lett. b Cost.).