



Berna, 25 gennaio 2023

Modifica della legge federale sulla protezione della popolazione e sulla protezione civile

Rapporto esplicativo sull'apertura della pro- cedura di consultazione



Compendio

Il 30 giugno 2021, il Consiglio federale ha approvato il rapporto «Apporto di personale in seno all'esercito e alla protezione civile; parte 1: analisi e provvedimenti a breve e medio termine». Allo stesso tempo, ha incaricato il DDPS e il DEFR di elaborare un progetto di consultazione sull'attuazione di provvedimenti volti a migliorare gli effettivi della protezione civile. Con il presente progetto di modifica della legge sulla protezione della popolazione e sulla protezione civile, della legge federale sul servizio civile e della legge militare si adempie a questo mandato. Si tratta, da un lato, di estendere l'obbligo di prestare servizio di protezione civile a determinati coscritti al servizio militare ed ex militari, e dall'altro di creare la possibilità di obbligare civilisti a prestare una parte del servizio civile in un'organizzazione di protezione civile in sottoeffettivo. Infine vengono attuate misure volte a migliorare il sostegno da parte dei civilisti in caso di catastrofi e situazioni d'emergenza.

Situazione iniziale

Da anni gli effettivi della protezione civile sono in calo. Benché nella Strategia della protezione della popolazione e della protezione civile 2015+ e nella revisione totale della legge sulla protezione della popolazione e sulla protezione civile sia stato fissato un effettivo regolamentare di 72 000 militi della protezione civile per il 1° gennaio 2021, a tale data l'effettivo reale era solo di circa 68 000 militi. Se la protezione civile continua a reclutare circa 3000-3500 persone all'anno, entro il 2030 i suoi effettivi conteranno ancora solo 51 000 militi. Le principali ragioni del calo sono la riduzione della durata dell'obbligo di prestare servizio a 14 anni e l'introduzione dell'idoneità differenziata nell'esercito. Molti coscritti che prima non sarebbero stati idonei al servizio militare ma idonei al servizio di protezione civile, sono ora idonei al servizio militare e non possono quindi più essere reclutati per la protezione civile. Lo sviluppo demografico accentua ulteriormente il calo. Se il numero dell'effettivo regolamentare continuerà a calare, ne conseguirà un'inevitabile riduzione delle prestazioni della protezione civile. Quest'ultima non sarebbe più in grado di adempiere appieno i suoi compiti e di garantire la capacità di resistenza, in particolare nel caso di impieghi di lunga durata come quello connesso alla chiamata in servizio del Consiglio federale per far fronte alla pandemia di COVID-19.

Contrariamente alla protezione civile, il servizio civile non ha un effettivo regolamentare. Dalla sua introduzione nel 1996, le ammissioni sono aumentate solo moderatamente. Dopo l'introduzione della prova dell'atto al posto dell'esame di coscienza, il numero di ammissioni è inizialmente aumentato in modo marcato. Negli ultimi anni si è però assestato intorno alle 6000 persone all'anno. Alla fine del 2021, i civilisti erano 55 095, di cui il 53% (29 369) aveva prestato tutti i giorni di servizio.

Il 28 giugno 2017, il Consiglio federale ha incaricato il DDPS di analizzare, in collaborazione con il Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca (DEFR), l'apporto di personale in seno all'esercito e alla protezione civile. Il rapporto doveva illustrare come reclutare un numero sufficiente di coscritti e volontari a medio e lungo termine per mantenere gli effettivi. Con decisione del 30 giugno 2021, il Consiglio federale ha approvato il rapporto «Apporto di personale in seno all'esercito e alla protezione civile; parte 1: analisi e provvedimenti a breve e medio termine» e ha incaricato il DDPS e il DEFR di elaborare un progetto di consultazione

sull'attuazione di provvedimenti volti a migliorare gli effettivi della protezione civile. Questo prevede di estendere l'obbligo di prestare servizio nella protezione civile a determinati coscritti al servizio militare ed ex militari. Prevede inoltre la possibilità di obbligare civilisti a prestare parte del loro servizio civile obbligatorio in un'organizzazione di protezione civile in sottoeffettivo. Infine, si devono creare i presupposti necessari affinché i civilisti possano prestare maggiormente servizi autonomi complementari in altri istituti d'impiego in caso di catastrofi o situazioni d'emergenza.

Contenuto del progetto

Il progetto adempie il mandato del Consiglio federale secondo la decisione del 30 giugno 2021 e le direttive della prima parte del rapporto sull'apporto di personale in seno all'esercito e alla protezione civile. L'obbligo di prestare servizio di protezione civile sarà esteso ai coscritti al servizio militare che alla fine dell'anno in cui compiono 25 anni non hanno ancora assolto la scuola reclute e ai militari che dopo aver assolto la scuola reclute vengono dichiarati inabili al servizio militare e hanno ancora almeno 80 giorni di servizio rimanenti da prestare.

Le organizzazioni di protezione civile in sottoeffettivo vengono riconosciute come istituti d'impiego per il servizio civile. Quando tutti i mezzi della protezione civile per compensare i sottoeffettivi sono esauriti, i civilisti possono essere obbligati a prestare parte del loro servizio obbligatorio in organizzazioni di protezione civile in sottoeffettivo.. Essi assolvono la regolare istruzione di base della protezione civile e possono partecipare a corsi complementari e per quadri. Inoltre, assolvono corsi di ripetizione e possono essere convocati per impieghi in caso d'evento. In questi casi, i civilisti non vengono assoggettati all'obbligo di prestare servizio nella protezione civile, ma rimangono assoggettati alla legislazione sul servizio civile. L'istruzione e l'impiego nella protezione civile hanno la priorità, così che un impiego nel servizio civile possa essere interrotto in caso di necessità. Ciò vale in particolare per convocazioni a breve termine in caso d'evento.

Si adottano vari provvedimenti affinché i civilisti possano prestare maggiormente servizi direttamente in istituti d'impiego in caso di catastrofi o situazioni d'emergenza. Vi rientra, ad esempio, una procedura semplificata per il riconoscimento di istituti d'impiego in caso d'urgenza.

La presente revisione permette di apportare anche altre modifiche alla LPPC. Oltre ad alcuni adeguamenti formali, vengono adattate le basi giuridiche per il Servizio sanitario coordinato (SSC), il coordinamento dei trasporti in caso di evento e il sistema d'allarme. Il SSC viene trasferito dall'Aggruppamento Difesa all'Ufficio federale della protezione della popolazione (UFPP) e riorientato al sistema integrato di protezione della popolazione. Le basi giuridiche dell'ordinanza concernente il coordinamento dei trasporti in vista di casi di sinistro (OCTS) vengono aggiornate. Per quanto riguarda il sistema d'allarme, occorre creare la possibilità di trasferire dalla Confederazione ai Cantoni determinati compiti relativi alle sirene fisse e mobili. La nuova regolamentazione si basa sulla constatazione che centralizzare tutti i compiti legati alle sirene presso la Confederazione, come previsto nel quadro della revisione totale della LPPC del 1° gennaio 2021, non è più sensato ed economico che affidarli ai Cantoni, che finora li hanno svolti in modo impeccabile. Nel corso della pianificazione dell'attuazione è infatti emerso che l'esecuzione da parte della Confederazione è più costosa e onerosa rispetto alla delega dei compiti ai Cantoni, che padroneggiano già le procedure e dispongono già degli specialisti necessari.

Indice

1	Situazione iniziale	5
1.1	Necessità di agire e obiettivi	5
	Modello dell'obbligo di prestare servizio	5
1.2	Alternative esaminate e soluzione scelta	9
1.3	Rapporto con il programma di legislatura, il piano finanziario e le strategie del Consiglio federale	10
2	Diritto comparato e rapporto con il diritto europeo.....	10
3	Punti essenziali del progetto	10
3.1	La nuova normativa proposta	10
3.2	Compatibilità tra compiti e finanze	12
3.3	Aspetti relativi all'attuazione.....	13
4	Commento ai singoli articoli.....	13
4.1	Legge federale del 20 dicembre 2019 sulla protezione della popolazione e sulla protezione civile.....	13
4.2	Legge militare del 3 febbraio 1995.....	21
4.3	Legge federale del 3 ottobre 2008 sui sistemi d'informazione militari.....	21
4.4	Legge del 6 ottobre 1995 sul servizio civile.....	22
5	Conseguenze.....	27
5.1	Conseguenze per la Confederazione.....	27
5.2	Conseguenze per i Cantoni e i comuni	27
6	Aspetti giuridici	28
6.1	Costituzionalità	28
6.2	Compatibilità con gli obblighi internazionali della Svizzera.....	28
6.3	Forma dell'atto.....	28
6.4	Subordinazione al freno alle spese	29
6.5	Rispetto del principio di sussidiarietà e del principio di equivalenza fiscale.....	29
6.6	Conformità ai principi della legge sui sussidi.....	29
6.7	Delega di competenze legislative.....	29

Rapporto esplicativo

1 Situazione iniziale

1.1 Necessità di agire e obiettivi

Modello dell'obbligo di prestare servizio

Secondo l'articolo 59 capoverso 1 della Costituzione federale (Cst.)¹, gli uomini svizzeri sono obbligati al servizio militare; per le donne e gli Svizzeri all'estero il servizio militare è volontario. Il reclutamento avviene tra i 18 e i 24 anni (obbligo di leva).

I coscritti giudicati idonei al servizio militare in occasione del reclutamento devono prestare servizio militare secondo la legge sull'esercito del 3 febbraio 1995 (LM)². I coscritti al servizio militare che non possono conciliare il servizio militare con la propria coscienza prestano, su domanda, servizio civile ai sensi della legge sul servizio civile del 3 ottobre 1995 (LSC)³. La durata di tale servizio è pari a una volta e mezza quella del servizio militare ancora da prestare.

I coscritti che al reclutamento sono dichiarati inabili al servizio militare, non possono prestare né servizio militare né servizio civile. Se sono idonei a prestare servizio nella protezione civile, vengono assoggettati all'obbligo di prestare servizio di protezione civile secondo la LPPC⁴.

L'esercito, il servizio civile e la protezione civile svolgono compiti differenti. L'esercito serve a prevenire la guerra e contribuisce a preservare la pace; difende il Paese e protegge la sua popolazione. Sostiene le autorità civili nel far fronte a gravi minacce per la sicurezza interna e ad altre situazioni straordinarie (art. 58 cpv. 2 Cost.). Il servizio civile interviene nei settori in cui le risorse per adempiere importanti compiti della comunità mancano o sono insufficienti (art. 2 LSC). La protezione civile ha lo scopo di proteggere la popolazione e le sue basi vitali in caso di eventi dannosi di vasta portata, catastrofi, situazioni d'emergenza e conflitti armati, di contribuire a limitare e superare gli effetti di eventi dannosi e di adottare le relative misure preparatorie (art. 2 LPPC).

Il modello dell'obbligo di prestare servizio raggiunge il suo scopo solo se le istituzioni competenti per l'esecuzione di ciascun servizio obbligatorio dispongono di sufficienti risorse per adempiere i compiti loro assegnati.

Effettivi della protezione civile

La Strategia della protezione della popolazione e della protezione civile 2015+ e la revisione totale della LPPC, entrata in vigore il 1° gennaio 2021, prevedono un effettivo regolamentare di 72 000 militi della protezione civile in tutta la Svizzera. L'effettivo regolamentare si basa sulle esigenze di ciascun Cantone. Per stabilire l'effettivo regolamentare sono determinanti fattori come l'analisi dei pericoli e dei rischi, il ventaglio e il profilo delle prestazioni e altre peculiarità cantonali (numero di abitanti, topografia ecc.). Si deve inoltre tenere conto del fatto che una parte dei militi incorporati

¹ RS 101

² RS 510.10

³ RS 824.0

⁴ RS 520.1

non potrà dare seguito alla chiamata in servizio in caso d'evento per malattia, soggiorno all'estero o altri motivi.

L'effettivo reale corrisponde ai militi della protezione civile effettivamente incorporati in un'organizzazione di protezione civile (OPC) e disponibili in caso d'evento. È composto dall'effettivo d'impiego, dai militi neo incorporati e da una parte dei militi incorporati nella riserva di personale. L'effettivo d'impiego comprende militi istruiti e pronti all'impiego, che sono incorporati in un'OPC e possono essere chiamati in servizio. I militi neo reclutati devono assolvere un'istruzione di base prima di poter essere convocati in caso d'evento. Di regola, anche le persone incorporate nella riserva di personale devono dapprima essere istruite. Nel caso ideale, l'effettivo reale è pari all'effettivo regolamentare. L'attuale effettivo reale conta circa 68 000 militi della protezione civile ed è quindi già inferiore a quello regolamentare (effettivo necessario).

Considerato che l'obbligo di prestare servizio dura 14 anni, per mantenere l'effettivo regolamentare di 72 000 militi della protezione civile si dovrebbero reclutare circa 5200 persone all'anno. Questo numero non viene più raggiunto dal 2017 e continua a diminuire. Mentre nel 2011 sono state reclutate 8350 persone nella protezione civile, nel 2021 ne sono state reclutate solo 3523. Questo calo è parallelo alla diminuzione del totale dei coscritti, passato da circa 40 500 nel 2010 a circa 31 200 nel 2021, ed è dovuto principalmente alla situazione demografica. Al contempo, nello stesso periodo il tasso di reclutamento delle persone idonee al servizio militare è però aumentato (+6,4%), mentre quello delle persone idonee al servizio di protezione civile è diminuito (-7,4%). Se si considerano solo i coscritti idonei al servizio militare o al servizio di protezione civile, la percentuale delle persone idonee al servizio militare è addirittura aumentata dell'8,9%, mentre quella delle persone idonee al servizio di protezione civile è diminuita della stessa percentuale. Questo sviluppo è probabilmente da ricondurre anche al fatto che l'esercito ha adattato i suoi criteri per l'idoneità nel 2015 e introdotto l'idoneità differenziata. Di conseguenza, molti coscritti che sarebbero stati inabili al servizio militare ma idonei al servizio di protezione civile sono ora idonei al servizio militare e non possono quindi essere reclutati per la protezione civile. Mentre l'esercito dispone attualmente di effettivi sufficienti per adempiere il suo mandato, ciò non è ormai più il caso per la protezione civile.⁵

Sulla base dell'effettivo reale del 2021, del numero di reclutamenti annuali previsti (circa 3000 all'anno) e del numero dei proscioglimenti, per il 2030 risulterebbe un effettivo reale di soli 51 000 militi⁶.

Conseguenze

La situazione di minaccia e di pericolo rilevante per la protezione della popolazione descritta nei rapporti sulla politica di sicurezza 2010⁷, 2016⁸ e 2021⁹ non è sostanzialmente cambiata, ma in alcuni ambiti si è addirittura accentuata. Secondo il Consiglio federale, le penurie energetiche, i blackout, le pandemie, i terremoti e gli eventi estremi dovuti ai cambiamenti climatici si annoverano ancora tra i maggiori rischi di catastrofi e situazioni d'emergenza. La pandemia di COVID-19 e la guerra in Ucraina con i suoi numerosi profughi hanno chiaramente dimostrato che tali minacce possono

⁵ Rapporto «Apporto di personale in seno all'esercito e alla protezione civile; parte 1: analisi e provvedimenti a breve e medio termine» del 30.6.2021, FF 2021 1555, pag. 7; cit. rapporto sull'apporto (parte 1)

⁶ Rapporto sull'apporto (parte 1), pag. 33

⁷ FF 2010 5133

⁸ FF 2016 7763

⁹ FF 2021 2895

verificarsi in qualsiasi momento e in breve tempo. In entrambi i casi, il Consiglio federale ha chiamato in servizio la protezione civile per sostenere i Cantoni e altri enti federali. Per la gestione della pandemia di COVID-19, la protezione civile ha prestato quasi 560 000 giorni di servizio.

Da questo contesto si deduce che in futuro la protezione civile dovrà fare i conti con più impieghi ed esigenze crescenti. Si tratta, da un lato, di impieghi a breve termine, per esempio in seguito a eventi naturali come tempeste o inondazioni. In questi casi deve essere possibile chiamare in servizio un numero sufficiente di militi della protezione civile in modo rapido e vincolante. Dall'altro è fondamentale anche la capacità di resistenza della protezione civile in situazioni d'emergenza di lunga durata come una pandemia, una penuria energetica o un conflitto armato. In questi casi deve essere disponibile un numero sufficiente di militi per poter coprire ulteriori eventi a breve termine, mandati di prestazioni cantonali e aiuti intercantionali.

Una riduzione dell'effettivo regolamentare comporterebbe inevitabilmente una contrazione delle prestazioni a medio termine. A seconda della portata dell'evento, potrebbe non essere più possibile fornire sufficiente sostegno agli organi di condotta cantonali e regionali o il supporto e l'assistenza necessari alla popolazione colpita. Inoltre, la capacità di prestazione potrebbe non essere più interamente garantita in caso di impieghi che richiedono molto personale, ad esempio lavori di ripristino dopo una catastrofe. Per impieghi di lunga durata, come quello durante la pandemia di COVID-19, la capacità di resistenza della protezione civile verrebbe fortemente ridotta.

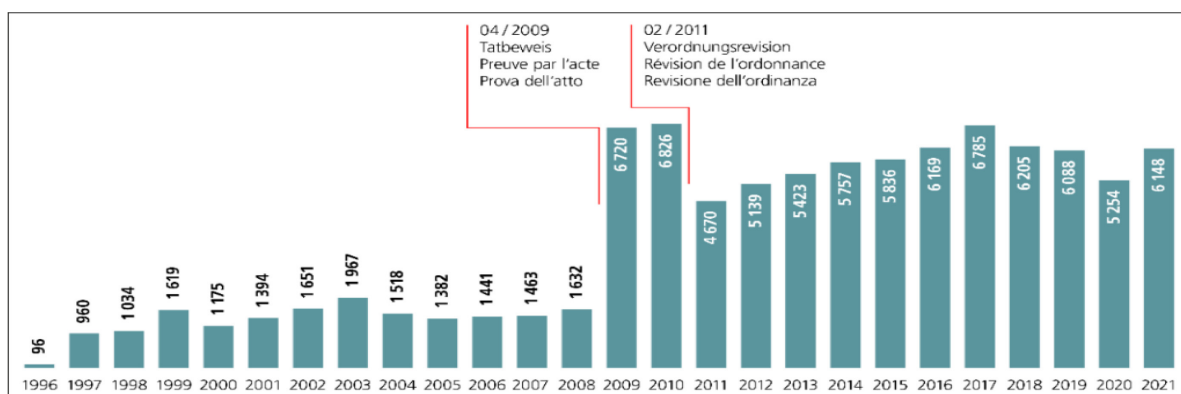
Per contrastare questa riduzione delle prestazioni, è necessario mantenere l'effettivo regolamentare della protezione civile di 72 000 militi.

Servizio civile

Al servizio civile vengono ammessi i coscritti al servizio militare che non possono conciliare il servizio militare con la loro coscienza e che al momento dell'ammissione sono idonei al servizio militare. Il servizio civile interviene nei settori in cui le risorse per adempiere importanti compiti della comunità mancano o sono insufficienti (art. 2 cpv. 1 LSC). È attivo nei seguenti settori: sanità, servizi sociali, scuola, conservazione dei beni culturali, protezione dell'ambiente e della natura, agricoltura, cooperazione allo sviluppo e aiuto umanitario, prevenzione e aiuto in caso di catastrofi e situazioni d'emergenza nonché rigenerazione dopo simili eventi (art. 4 cpv. 1 LSC).

A differenza dell'esercito e della protezione civile, per la sua finalità costituzionale il servizio civile non ha un effettivo predefinito poiché la reale evoluzione delle ammissioni e la loro tempistica non possono essere né pianificate né pilotate. Dopo la sua introduzione nel 1996, le ammissioni sono aumentate moderatamente. Dopo l'introduzione, il 1° aprile 2009, della prova dell'atto al posto della commissione d'ammissione (il cosiddetto «esame di coscienza»), il numero di ammissioni è inizialmente aumentato in modo marcato. Negli ultimi anni si è assestato intorno alle 6000 persone all'anno. Alla fine del 2021, i civilisti erano 55 095, di cui il 53% (29 369) aveva prestato tutti i giorni di servizio¹⁰.

¹⁰ Rapporto annuale 2021 CIVI (<https://2021.zivi-jahresbericht.ch/it>)



Numero di ammissioni al servizio civile 1996-2021

È nell'interesse del DEFR chiarire e stabilire a livello legale e operativo come, in caso di catastrofi o situazioni d'emergenza, i civilisti vengono impiegati nelle OPC o prestano impieghi autonomi e complementari in altri istituti d'impiego. La necessità di agire in tal senso, ormai riconosciuta da anni ma non ancora attuata per vari motivi, è stata confermata sul campo nell'ambito della pandemia di COVID-19 e dell'accoglienza dei profughi ucraini. È addirittura diventata più stringente poiché le domande di supporto da parte del servizio civile per sgravare altri strumenti della politica di sicurezza sono pervenute prima e più rapidamente del previsto, rendendo necessari impieghi con tempi di preparazione più brevi¹¹. La necessità di accertamenti e adeguamenti è stata evidenziata anche dal Parlamento in diversi interventi¹² e menzionata dal Controllo federale delle finanze (CDF)¹³. Il progetto da porre in consultazione fornisce i dovuti chiarimenti. Nella procedura legislativa si dovrà ancora inserire una disposizione differenziata per la convocazione dei civilisti a interventi in caso di catastrofi e situazioni d'emergenza secondo gli articoli 7a e 14 LSC. La disposizione sarà orientata alle caratteristiche della chiamata in servizio nell'esercito e nella protezione civile.

Rapporto sull'apporto di personale (parte 1)

Il 28 giugno 2017, il Consiglio federale ha incaricato il DDPS, in collaborazione con il DEFR, di analizzare l'apporto di personale in seno all'esercito e alla protezione civile. Il rapporto illustra come reclutare un numero sufficiente di coscritti e volontari a medio e lungo termine per mantenere gli effettivi.

Con decisione del 30 giugno 2021, il Consiglio federale ha approvato il rapporto «Apporto di personale in seno all'esercito e alla protezione civile; parte 1: analisi e provvedimenti a breve e medio termine»¹⁴. Questo rapporto analizza lo sviluppo degli effettivi dell'esercito e della protezione civile nonché le cause del loro calo negli ultimi anni e propone vari provvedimenti volti a migliorare l'apporto di personale nella protezione civile a breve e medio termine.

Per attuare quanto prima tali provvedimenti, il Consiglio federale ha incaricato il DDPS e il DEFR di elaborare un progetto di consultazione con le modifiche da apportare alla LPPC, alla LM e alla LSC.

¹¹ Il Piano svizzero per pandemia influenzale 2018 prevede un preavviso di 4-6 settimane. Le aspettative al momento delle domande di sostegno da parte di civilisti e l'effettivo sviluppo della pandemia di COVID-19 hanno evidenziato la necessità di accelerare la capacità d'impiego.

¹² Cfr. Ip 20.3261; Ip 20.3617; Ip 20.3841; Ip 20.3848; Ip 20.4631 e Mo 20.4407

¹³ Rapporto CDF-20542

¹⁴ FF 2021 1555

Il progetto deve presentare i seguenti contenuti:

- l'estensione dell'obbligo di prestare servizio di protezione civile ai coscritti al servizio militare che vengono prosciolti dall'esercito alla fine dell'anno in cui compiono 25 anni senza aver assolto la scuola reclute (SR);
- l'estensione dell'obbligo di prestare servizio di protezione civile ai militari che vengono giudicati inabili al servizio militare dopo aver assolto interamente la SR;
- l'obbligo per i civilisti di prestare parte del loro servizio civile in un'OPC con un sottoeffettivo duraturo.

Inoltre, il Consiglio federale ha incaricato il DDPS, in collaborazione con la Conferenza governativa per gli affari militari, la protezione civile e i pompieri, di esaminare la possibilità di un'attribuzione in deroga al principio del domicilio e di un'idoneità differenziata per il servizio di protezione civile.

Ha inoltre incaricato il DEFR di integrare i provvedimenti volti a migliorare il supporto da parte dei civilisti in caso di catastrofi e situazioni d'emergenza nella prossima revisione della LSC.

1.2 Alternative esaminate e soluzione scelta

In conformità al mandato del Consiglio federale secondo la decisione del 30 giugno 2021 e alle direttive del rapporto sull'apporto di personale (parte 1), sono stati esaminati i seguenti provvedimenti volti a migliorare gli effettivi della protezione civile.

Provvedimenti volti a migliorare gli effettivi della protezione civile

Possibili provvedimenti a breve e medio termine per migliorare gli effettivi della protezione civile sono già stati esaminati nel quadro del rapporto sull'apporto di personale e valutati dal Consiglio federale¹⁵. Un'ulteriore esame di alternative non è quindi necessario.

Principio del domicilio

Il principio del domicilio prevede che i coscritti al servizio di protezione civile siano incorporati prioritariamente nell'OPC del loro domicilio. Già secondo la legge vigente, essi possono però essere incorporati in qualsiasi OPC del loro Cantone di domicilio o anche di un Cantone limitrofo (art. 35 cpv. 1 LPPC).

Un'abolizione più estesa del principio del domicilio comporterebbe nuove sfide. A differenza dell'esercito, la protezione civile non dispone ad esempio di alloggi per i suoi militi. L'incorporazione di coscritti provenienti da Cantoni più distanti rispetto a quelli limitrofi, richiederebbe la realizzazione di nuovi alloggi con costi aggiuntivi. Inoltre, la protezione civile è fondamentalmente uno strumento d'intervento cantonale e il radicamento regionale dei militi riveste quindi un ruolo importante. Non si ritiene pertanto opportuno allentare ulteriormente il principio del domicilio.

¹⁵ Rapporto sull'apporto di personale (parte 1), pag. 41 e seg.

L'articolo 36 LPPC viene però completato con una disposizione che consente all'UFPP di reincorporare direttamente coscritti al servizio di protezione civile di Cantoni con sovraeffettivi nei Cantoni con sottoeffettivi.

Idoneità differenziata per le persone soggette alla protezione civile

È stata esaminata anche l'introduzione di un'idoneità differenziata per i coscritti alla protezione civile, analoga a quella dell'esercito. A differenza dell'esercito, in cui esistono circa 150 funzioni diverse, nella protezione civile ci sono solo sei funzioni di base: aiutante alla condotta, addetto/a all'assistenza, pioniere/a, cuoco/a, sorvegliante dell'infrastruttura e sorvegliante del materiale. Vale inoltre il principio secondo cui, in caso di evento, tutti i militi devono poter essere impiegati anche per attività fisicamente impegnative, ad esempio per lavori di ripristino. Il margine di manovra per un'idoneità differenziata è quindi molto limitato nella protezione civile e ipotizzabile solo nel settore dell'aiuto alla condotta. Questo provvedimento è stato quindi abbandonato per mancanza di potenziale.

1.3 Rapporto con il programma di legislatura, il piano finanziario e le strategie del Consiglio federale

Il progetto non è stato annunciato né nel messaggio del 29 gennaio 2020 sul programma di legislatura 2019-2023¹⁶, né nel decreto federale del 21 settembre 2020 sul programma di legislatura 2019-2023¹⁷. La presente revisione della LPPC, della LSC e della LM si fonda sul rapporto concernente l'apporto di personale (parte 1) e serve ad attuare il decreto del Consiglio federale del 30 giugno 2021 e quindi a raggiungere l'obiettivo 15 del programma di legislatura 2019-2023¹⁸.

2 Diritto comparato e rapporto con il diritto europeo

Le modifiche proposte concernono esclusivamente settori del diritto nazionale, per cui non occorre tenere conto di disposizioni del diritto europeo.

Le condizioni e i regolamenti relativi alla protezione civile e al servizio civile nei Paesi europei limitrofi sono molto diversi da quelli della Svizzera e non possono quindi essere utilizzati a scopo di confronto.

3 Punti essenziali del progetto

3.1 La nuova normativa proposta

Estensione dell'obbligo di prestare servizio nella protezione civile a determinati coscritti al servizio militare ed ex militari

L'obbligo di prestare servizio nella protezione civile viene esteso a due categorie di militari ed ex militari. Da un lato, si tratta di coscritti al servizio militare che vengono prosciolti dall'esercito prima della fine dell'anno in cui compiono 25 anni senza aver assolto la SR. Finora venivano prosciolti dall'esercito, ma non dall'obbligo di prestare

¹⁶ FF 2019 2244

¹⁷ FF 2019 2245

¹⁸ FF 2019 1859

servizio militare, motivo per cui non potevano prestare servizio nella protezione civile (art.49 cpv. 2 LM, in comb. disp. con l'art. 29 cpv. 2 LPPC). D'ora in poi saranno proscolti anche dall'obbligo di prestare servizio militare e, se idonei, assoggettati all'obbligo di prestare servizio nella protezione civile (art.49 cpv. 2 LM).

L'estensione dell'obbligo di prestare servizio nella protezione civile riguarda anche i militari che, dopo aver assolto per intero la scuola reclute, diventano inabili al servizio militare. Questi vengono assoggettati all'obbligo di prestare servizio nella protezione civile se hanno ancora almeno 80 giorni di servizio da prestare.

Obbligo per i civilisti di prestare una parte del servizio civile nella protezione civile

I civilisti potranno essere obbligati a prestare una parte del servizio civile in un'OPC con un sottoeffettivo. Si tratta però di un impiego di servizio civile nel quadro dell'obbligo di prestare servizio civile. I civilisti non vengono quindi assoggettati all'obbligo di prestare servizio nella protezione civile. L'Ufficio federale del servizio civile (CIVI)¹⁹ continuerà a essere responsabile degli aspetti amministrativi. Le OPC in sottoeffettivo vengono riconosciute come istituti d'impiego del servizio civile.

La definizione di sottoeffettivo è prospettica: se in un determinato anno il numero di militi prosciolti da un'OPC supera quello dei neo reclutati (compresi i militi PCi della riserva di personale e gli ex militari), in quell'anno l'OPC presenta un sottoeffettivo. Il sottoeffettivo va compensato principalmente con risorse della protezione civile, ossia attraverso un cambiamento d'incorporazione di militi di altre regioni e Cantoni limitrofi. È possibile obbligare civilisti solo se questi provvedimenti non permettono di compensare i sottoeffettivi.

I civilisti obbligati a prestare una parte del servizio civile nella protezione civile assolvono la regolare istruzione di base della protezione civile e possono frequentare anche corsi complementari o corsi per quadri.

I civilisti prestano un massimo di 80 giorni di servizio civile in un'OPC. L'obbligo termina al più tardi quattro anni prima della fine dell'obbligo di prestare servizio civile, poiché non è possibile stabilire in anticipo quanti giorni di servizio civile il civilista presterà effettivamente in un'OPC con un sottoeffettivo. Con i quattro anni di riserva si continua a garantire che, fino al proscioglimento, tutti i giorni di servizio civile prescritti al momento dell'ammissione vengano prestati in istituti d'impiego convenzionali (cfr. obbligo ai sensi dell'art. 9 lett. d LSC).

I civilisti possono decidere su base volontaria se intraprendere una carriera di quadro nella protezione civile. A tal fine, possono impegnarsi a prestare ulteriori giorni di servizio in un'OPC fino al termine del loro assoggettamento al servizio civile.

Dato che ogni anno si obbliga a un impiego nelle OPC solo il numero di civilisti effettivamente necessario per compensare i sottoeffettivi, ciò concernerà solo una parte dei civilisti. I criteri per la scelta dei civilisti da impiegare in un'OPC saranno precisati in un'ordinanza. Ci si baserà principalmente sul luogo di domicilio, sulle capacità e sulla formazione del civilista e sulle esigenze dell'OPC interessata. Le OPC hanno fondamentalmente la priorità rispetto agli altri istituti d'impiego del servizio civile.

¹⁹ Dal 1° gennaio 2019, il CIVI è l'organo federale preposto all'esecuzione del servizio civile, cfr. art. 6 LSC.

Ciò vale in particolare nel caso di eventi rilevanti per la protezione della popolazione e di una relativa chiamata in servizio a corto termine.

Altre modifiche

La presente revisione permette di apportare anche altre modifiche alla LPPC, riguardanti il Servizio sanitario coordinato (SSC) e il sistema d'allarme. Il SSC verrà trasferito dall'Aggruppamento Difesa all'UFPP e riorientato al sistema integrato di protezione della popolazione. Le basi giuridiche dell'ordinanza concernente il coordinamento dei trasporti in vista di casi di sinistro (OCTS) devono essere aggiornate. Per quanto riguarda il sistema d'allarme, si deve creare la base giuridica affinché la Confederazione possa delegare ai Cantoni i lavori da svolgere sul posto in relazione alle sirene fisse e mobili.

Inoltre, saranno apportati alcuni adeguamenti formali, ma che non comportano modifiche materiali.

3.2 Compatibilità tra compiti e finanze

Conseguenze finanziarie

L'attuazione delle modifiche previste non comporta alcun costo aggiuntivo per l'UFPP. In seguito all'esenzione delle OPC dall'obbligo di pagare i tributi agli istituti d'impiego, la Confederazione perderà le relative entrate. Inoltre, aumenta l'onere di esecuzione per lo scambio interno di dati tra la protezione civile e il servizio civile, visto che per gli impieghi nelle OPC si deve derogare al vigente principio dei servizi civili organizzati autonomamente dai civilisti. Il relativo onere aggiuntivo può essere assorbito internamente dalle autorità, compreso l'onere amministrativo dei Cantoni o delle OPC per la pianificazione degli impieghi dei civilisti, che aumenterà in seguito al coordinamento con il CIVI.

La nuova subordinazione del SSC all'UFPP include anche le attuali risorse finanziarie.

Nell'ambito della revisione totale della LPPC, entrata in vigore il 1° gennaio 2021, la competenza per le sirene fisse e mobili è passata dai Cantoni alla Confederazione. La soluzione perseguita, con il trasferimento dei compiti ai Cantoni, sarà meno costosa dell'attuale esecuzione da parte della Confederazione. I Cantoni padroneggiano già i compiti a loro trasferiti e dispongono delle strutture e degli specialisti necessari. La prossimità geografica degli enti cantonali e il minore onere amministrativo portano anche a una riduzione dei costi. In base alle attuali disposizioni transitorie, la Confederazione versa ai Cantoni un'indennità annua pari a 400 franchi al massimo per sirena (art. 99 cpv. 1 LPPC) affinché possano provvedere alla loro manutenzione e prontezza d'esercizio permanente. In futuro, l'importo forfettario coprirà l'esercizio, la manutenzione e la riparazione delle sirene. Viene quindi aumentato a 450 franchi per sirena. Non copre i costi del personale, che sono a carico dei Cantoni. L'indennizzo avviene nel quadro dei fondi stanziati a questo scopo (3 mio CHF). Questo quadro finanziario è stato fissato con la revisione totale della LPPC. La Confederazione si è assunta nuovi oneri finanziari nel settore dei sistemi d'allarme e di telecomunicazione (Polyalert e sistema nazionale per lo scambio di dati sicuro). Da allora, i Cantoni si fanno invece carico dei costi di un'eventuale riduzione del numero degli impianti di protezione, nel caso in cui vengano destinati ad altro uso. In questo modo si evitano trasferimenti di oneri non finanziati tra Confederazione e Cantoni.

Conseguenze per il personale

L'attuazione del presente progetto non comporta alcun fabbisogno aggiuntivo di personale nell'Amministrazione federale. Tuttavia, l'onere amministrativo per la registrazione delle OPC in sottoeffettivo quali istituti d'impiego del servizio civile inciderà a breve termine, mentre l'onere per il controllo annuale dell'obbligo di prestare servizio aumenterà a lungo termine. Questi sviluppi devono essere contrastati con altri metodi che aumentano l'efficienza o progetti nell'ambito della trasformazione digitale.

Il trasferimento del SSC all'UFPP include anche i collaboratori interessati. Se nel corso del progetto di riorientamento del SSC dovesse emergere la necessità di assumere personale supplementare, tali risorse dovranno essere nuovamente richieste.

3.3 Aspetti relativi all'attuazione

La protezione civile è uno strumento d'intervento cantonale, anche se il Consiglio federale può, a determinate condizioni, chiamare in servizio i militi della protezione civile. È organizzata secondo una struttura federalista e rientra nelle competenze operative dei Cantoni. Il servizio civile, invece, rientra come l'esercito nelle competenze della Confederazione ed è organizzato in modo centralizzato. Obbligare i civilisti a prestare servizio in un'OPC con un sottoeffettivo nel quadro del loro servizio civile obbligatorio, pone gli enti competenti di fronte a una sfida, ossia coordinare entrambe le forme di organizzazione. A tal fine è fondamentale ridurre al minimo indispensabile le procedure amministrative e garantire lo scambio di dati tra il sistema di gestione del personale dell'esercito e della protezione civile e il sistema d'informazione automatizzato del servizio civile.

4 Commento ai singoli articoli

4.1 Legge federale del 20 dicembre 2019 sulla protezione della popolazione e sulla protezione civile

Art. 6 cpv. 2^{bis} e 2^{ter}

L'ordinanza del 27 aprile 2005 sul servizio sanitario coordinato (OSSC)²⁰ si basa attualmente sull'articolo 75 capoverso 1a vLPPC e sull'articolo 150 capoverso 1 LM. L'articolo 75 capoverso 1 vLPPC è stato abrogato con la revisione totale della LPPC entrata in vigore il 1° gennaio 2021. In seguito all'orientamento civile del SSC, l'articolo 150 capoverso 1 LM non può più essere utilizzato come base giuridica. Nel preambolo dell'OSSC, la cui revisione entrerà in vigore il 1° gennaio 2023, si rimanda quindi all'articolo 6 capoverso 1 LPPC, che disciplina i compiti della Confederazione nel coordinamento delle organizzazioni partner della protezione della popolazione. I compiti del SSC vengono esplicitamente elencati nella LPPC. A livello materiale corrispondono all'attuale articolo 1 capoverso 1 OSSC. Il coordinamento dell'impiego dei mezzi degli organi coinvolti (partner SSC) implica anche la preparazione e la pianificazione di tali mezzi. Conformemente al campo di applicazione della LPPC, il SSC è responsabile in primo luogo del coordinamento degli organi civili. In caso d'evento è però possibile che vengano coinvolti anche mezzi dell'esercito, imponendo un coordinamento tra mezzi civili e militari. Il Consiglio federale disciplina, come finora, i dettagli a livello di ordinanza (OSSC).

L'organo centrale del coordinamento dei trasporti in caso di sinistro (CTS) è responsabile della preparazione e del coordinamento di tutte le attività nel campo

²⁰ RS 501.31

«trasporti e protezione della popolazione». Questi compiti devono essere esposti, analogamente a quelli del Servizio sanitario coordinato, nella revisione della LPPC.

Art. 9 cpv. 2 seconda e terza frase nonché cpv. 5

Nell'ambito della revisione totale della LPPC entrata in vigore il 1° gennaio 2021, la competenza per il sistema di diffusione dell'allarme alla popolazione in caso d'evento, costituito dal sistema di telecomando Polyalert e dalle sirene fisse e mobili, è stata trasferita esclusivamente alla Confederazione. Prima della revisione, la competenza era ripartita: la Confederazione era responsabile del sistema di telecomando centralizzato, mentre i Cantoni erano responsabili delle sirene fisse e mobili. La revisione aveva permesso di eliminare i doppioni e, in particolare, di creare condizioni più vantaggiose per l'acquisto delle sirene grazie a maggiori quantitativi (Messaggio concernente la revisione totale della legge federale sulla protezione della popolazione e sulla protezione civile del 21 novembre 2018²¹, pag. 537).

Tuttavia, in sede di pianificazione dell'attuazione della nuova legge è emerso che nella prassi la nuova soluzione crea più problemi e soprattutto costi più elevati. La gestione delle sirene lungo l'intero ciclo di vita (pianificazione dell'allarme e dell'ubicazione, preparazione dell'ubicazione, acquisto, installazione manutenzione, smantellamento ecc.) avviene in loco. L'UFPP non dispone delle risorse necessarie per eseguire direttamente i lavori sul posto. Si corre inoltre il rischio di sostituire una soluzione che funziona bene con una soluzione non collaudata e inadeguata.

Anche l'acquisto collettivo delle sirene è di fatto molto impegnativo, in quanto non include solo le sirene stesse, ma anche i lavori di installazione, che variano da un edificio all'altro. Questi lavori d'installazione differenziati non consentono risparmi significativi nonostante la possibilità di acquistare grandi quantitativi.

La Confederazione deve quindi poter delegare ai Cantoni i lavori da eseguire in loco contro un'indennità. È una soluzione adeguata ed economicamente vantaggiosa, in quanto i Cantoni dispongono già di specialisti che padroneggiano i compiti da svolgere. Trattandosi di un settore estremamente tecnico, i dettagli sono disciplinati in un'ordinanza. Questa comprende la descrizione dettagliata dei compiti da affidare ai Cantoni e la definizione degli importi forfettari.

Visto che il termine transitorio per l'attuazione della revisione della LPPC è il 31 dicembre 2024, mentre la legge entrerà probabilmente in vigore solo il 1° gennaio 2026, la normativa sarà introdotta dapprima a livello di ordinanza. Verrà attuata a livello di legge con questa modifica.

Il capoverso 5 è riformulato solo per maggiore comprensione, senza modifica materiale.

Art. 12 cpv. 4

Con la revisione totale della LPPC è stata introdotta la possibilità di creare nuove organizzazioni d'intervento della Confederazione in aggiunta alle già esistenti e collaudate squadre d'intervento del DDPS (SIDDPS), gestite dal Laboratorio Spiez e dal Centro di competenza NBC-KAMIR dell'esercito, per supportare i Cantoni in caso di eventi NBC. Queste nuove organizzazioni verrebbero utilizzate in particolare nel campo NBC per assicurare la comunicazione e l'aiuto alla condotta (art. 4

²¹ FF 2019 521; cit. messaggio LPPC

dell'ordinanza dell'11 novembre 2020 sulla protezione della popolazione²²; OPPop). Dalla prassi è emerso che gli ambiti di intervento menzionati possono essere coperti con le risorse esistenti. Le relative disposizioni sulle organizzazioni d'intervento specializzate possono quindi essere abrogate.

Art. 13 cpv. 1

In seguito all'integrazione del SSC nell'UFPP, l'elenco dei settori in cui l'UFPP assicura la ricerca e lo sviluppo in collaborazione con altri enti viene completato con la medicina d'urgenza e di catastrofe, che comprende l'assistenza ai pazienti in caso di catastrofi o situazioni d'emergenza. Questo è già oggi un compito fondamentale del SSC (cfr. art. 12 OSSC).

Art. 22 cpv. 3^{bis}

Il SSC gestisce già attualmente il Campus SSC per l'istruzione di base e il perfezionamento nell'ambito della medicina d'urgenza e di catastrofe (art. 12 OSSC). Con l'articolo 22 capoverso 3^{bis} si stabilisce la relativa base giuridica nella LPPC.

Art. 24 cpv. 1^{bis}

La Confederazione potrà delegare ai Cantoni, contro un'indennità, i compiti relativi all'esercizio delle sirene per dare l'allarme alla popolazione. Si tratta di un'indennità che risarcisce gli oneri finanziari derivanti dall'adempimento di compiti prescritti dal diritto federale (art. 3 cpv. 2 LSu²³).

La Confederazione indennizza i Cantoni per i compiti loro affidati. Vi rientrano la pianificazione dell'allarme, la definizione e la preparazione delle ubicazioni, l'acquisto, la manutenzione, la salvaguardia del valore, lo smantellamento e la garanzia della prontezza d'esercizio permanente delle sirene fisse, nonché lo stoccaggio, l'amministrazione e la riparazione delle sirene mobili.

Il trasferimento dei compiti dalla Confederazione ai Cantoni è opportuno, in quanto i Cantoni hanno già dimestichezza con questi compiti e dispongono degli specialisti necessari. Anche i processi amministrativi esistono già. Si tratta quindi di una soluzione economicamente più vantaggiosa che affidare i compiti a un'impresa generale.

Art. 27 lett. b

Si rimanda al commento relativo all'articolo 12 capoverso 4.

Art. 29 cpv. 2 lett. b e c

Secondo la legislazione vigente, le persone dichiarate inabili al servizio militare dopo aver assolto la scuola reclute non sono tenute a prestare servizio di protezione civile. Nemmeno le persone prosciolte dall'obbligo di prestare servizio civile sono tenute a prestare servizio di protezione civile se hanno già prestato un numero di giorni di servizio almeno equivalente alla durata della scuola reclute (art. 29 cpv. 2 lett. b e c LPPC). Di regola, ciò corrisponde a 124 giorni di servizio (allegato 2 dell'ordinanza del 22 novembre 2017 concernente l'obbligo di prestare servizio militare²⁴; OOPSM).

²² RS 520.12

²³ RS 616.1

²⁴ RS 512.21

D'ora in poi non saranno più determinanti i giorni di servizio già prestati, ma quelli rimanenti. Il calcolo si basa sui giorni di servizio della truppa²⁵ anche per i quadri. Chi dovrebbe prestare ancora almeno 80 giorni di servizio militare, diventa soggetto al servizio di protezione civile. Ciò è giustificato dal fatto che le persone reclutate nella protezione civile prestano sin dall'inizio mediamente circa 80 giorni nel corso del loro periodo di servizio complessivo. Con questa formulazione si evita ad esempio che un ufficiale subalterno, dichiarato inabile al servizio militare dopo aver prestato 599 giorni di servizio su un totale di 680, debba ancora prestare servizio di protezione civile. Nel calcolo del periodo di servizio rimanente nella protezione civile vengono computati gli anni di servizio già prestati nell'ambito del servizio militare obbligatorio .

Art. 31 cpv. 2-4 e cpv. 7 lett. a

Capoverso 2-4 e 7: Nella revisione totale della LPPC, la durata dell'obbligo di prestare servizio nella protezione civile è stata ridotta a 12 anni. Al contempo è stata prevista la possibilità di estendere nuovamente l'obbligo di servizio nella protezione civile a 14 anni qualora gli effettivi regolamentari della protezione civile non dovessero più essere coperti in seguito al calo dei reclutamenti²⁶. In effetti, negli ultimi anni le quote di reclutamento nella protezione civile sono fortemente diminuite (cfr. cap. 1.2). Il Consiglio federale ha quindi già esteso la durata del servizio di protezione civile da 12 a 14 anni a partire dal 1° gennaio 2021 (art. 17 dell'ordinanza sulla protezione civile dell'11 novembre 2020²⁷; OPCi). Siccome a quel momento la LPPC era già stata approvata dal Parlamento, non era più possibile apportarvi le modifiche necessarie. Le modifiche vengono quindi apportate nel presente progetto e l'obbligo di prestare servizio viene fissato a un massimo di 14 anni o di 245 giorni di servizio prestati. L'articolo 31 capoverso 7 lettera a è quindi abrogato. L'unione dei capoversi 2 e 4 non comporta modifiche materiali, ma semplifica la formulazione e chiarisce che il limite determinante per la fine dell'obbligo di prestare servizio nella protezione civile è quello che viene raggiunto per primo.

L'obbligo di prestare servizio di protezione civile termina in ogni caso a 36 anni per i militi della truppa e a 40 anni per i quadri. Per alcune persone, ad esempio quelle reclutate solo a 25 anni o naturalizzate dopo i 24 anni, l'obbligo di prestare servizio di protezione civile inizia però talmente tardi che non riescono a prestare 14 anni di servizio entro questo limite di età. La formulazione «al massimo 14 anni» ne tiene conto.

D'ora in poi, ogni coscritto al servizio di protezione civile dovrà essere incorporato e istruito in un'OPC ed assolvere un corso di ripetizione di almeno tre giorni all'anno (art. 53 cpv. 1). Il capoverso 4 viene adeguato di conseguenza.

Capoverso 3: ai sensi dell'attuale articolo 31 capoverso 7 lettera a LPPC, l'obbligo di prestare servizio di protezione civile e l'istruzione di base devono iniziare al più tardi nell'anno in cui l'interessato compie 23 anni. Tuttavia, il reclutamento per la protezione civile avviene contemporaneamente a quello per l'esercito ed è assolto al più tardi entro la fine dell'anno in cui l'interessato compie 24 anni (art. 9 cpv. 2 LM). Anche per le persone naturalizzate più tardi, la disposizione dell'articolo 31 capoverso 7 lettera a LPPC non può essere rispettata. Non si fa quindi più riferimento a una determinata età, ma ancora solo all'inizio dell'istruzione di base. L'articolo 49 capoverso 1 LPPC

²⁵ Per i militari di truppa, fatti salvi i granatieri e i militari in ferma continuata, il totale obbligatorio di giorni di servizio d'istruzione è di 245 giorni (art. 47 cpv. 1 lett. a OOPSM).

²⁶ Messaggio LPPC, pag. 560

²⁷ RS 520.11

viene pertanto completato con la disposizione secondo cui l'istruzione di base deve iniziare di regola entro due anni dal reclutamento. Ne consegue una soluzione unitaria e semplice per tutti i coscritti al servizio di protezione civile.

Art. 34 cpv. 1^{bis}

La disposizione al capoverso 2 concernente il reclutamento di persone che al momento della loro naturalizzazione hanno più di 24 anni corrisponde all'articolo 49 capoverso 4 della LPPC vigente. È stata spostata qui per la connessione materiale più stretta, ma il suo contenuto non è stato modificato. La nuova disposizione secondo cui l'istruzione di base debba iniziare di regola entro due anni dal reclutamento, vale anche per le persone naturalizzate più tardi (art. 49 cpv. 1 LPPC).

Art. 35 cpv. 3 e 4

Il capoverso 3 viene abrogato in seguito alla soppressione della riserva di personale (cfr. art. 99a cpv. 2). Se militi della protezione civile trasferiscono il domicilio all'estero, ciò verrà indicato nel Sistema di gestione del personale dell'esercito e della protezione civile (PISA).

Per il capoverso 4, si vedano i commenti all'articolo 12 capoverso 4.

Art. 36 Organizzazioni di protezione civile in sottoeffettivo

I civilisti potranno essere obbligati a prestare parte del loro servizio civile in un'OPC con un sottoeffettivo senza essere assoggettati all'obbligo di prestare servizio di protezione civile. Il loro impiego nelle OPC è retto dalla legislazione sul servizio civile, che a tal fine riprende in diversi punti le disposizioni valide per le persone tenute a prestare servizio di protezione civile (art. 28 cpv. 5, 29 cpv. 1^{bis}, 36 cpv. 1^{bis}; art. 40a cpv. 1^{bis} LSC). Nella LPPC sono pertanto disciplinati solo quegli aspetti che riguardano direttamente la protezione civile, come ad esempio la definizione di «OPC in sottoeffettivo».

Al momento del reclutamento, le persone tenute a prestare servizio di protezione civile vengono assegnate a una funzione. Successivamente assolvono l'istruzione di base nel Cantone di domicilio per essere poi incorporate in un'OPC. Parallelamente, ogni anno le OPC prosciogliono i militi della protezione civile che hanno adempiuto al loro obbligo di prestare servizio nella protezione civile (art. 31 cpv. 2). Un'OPC soffre di sottoeffettivo negli anni in cui il numero dei militi prosciolti supera quello dei militi incorporati. Per militi della protezione civile incorporati si intendono i neo reclutati, gli ex militi dell'esercito che diventano soggetti all'obbligo di prestare servizio di protezione civile (art. 29 cpv. 2 lett. c e art. 49 cpv. 2 LM) e i militi della protezione civile della riserva di personale (art. 99a cpv. 2). Se un'OPC presenta un sottoeffettivo, la differenza deve essere possibilmente compensata con militi del Cantone. Se ciò non fosse possibile a causa di un numero insufficiente di nuovi reclutamenti, la compensazione deve avvenire in via prioritaria con le risorse della protezione civile, ovvero con militi eccedenti dei Cantoni vicini. Già secondo la legislazione vigente, i militi della protezione civile possono essere assegnati a un altro Cantone, d'intesa con i Cantoni interessati (art. 35 cpv. 1). D'ora in poi l'UFPP può assegnare i militi eccedenti di un Cantone a un Cantone in sottoeffettivo. Ciò permette di compensare eventuali carenze già al momento del reclutamento. Solo una volta esaurite le risorse della protezione civile, si può prendere in considerazione l'incorporazione di persone soggette al servizio civile. Se al momento dell'entrata in vigore della presente revisione non raggiunge l'effettivo regolamentare, un Cantone può compensare la carenza entro

cinque anni in modo scaglionato tenuto conto dell'articolo 36 capoverso 3 (art. 99a cpv. 1).

La procedura per stabilire un sottoeffettivo e assegnare civilisti ad un'OPC è disciplinata a livello di ordinanza.

Art. 41 Tassa d'esenzione dall'obbligo militare

Nel calcolo dell'ammontare della tassa d'esenzione dall'obbligo militare sono computati tutti i giorni di servizio di protezione civile retribuiti con il soldo prestati nella protezione civile dai militi e dai volontari ancora assoggettati alla tassa d'esenzione dall'obbligo. Questo vale anche per le persone che prestano servizio volontario nella protezione civile, ma ancora assoggettate alla tassa d'esenzione, come ad esempio persone naturalizzate solo dopo i 30 anni. Siccome ciò ha creato spesso confusione nella pratica, l'articolo 41 è stato completato in tal senso. Non ne risultano cambiamenti materiali. Ai militi della protezione civile che non devono pagare la tassa d'esenzione dall'obbligo militare (p. es. cittadine svizzere, straniere/i che prestano servizio volontario nella protezione civile) e alle persone non più assoggettate alla tassa d'esenzione, i giorni di servizio non vengono ovviamente computati.

Art. 45 cpv. 2

L'UFPP emana, come finora, le direttive concernenti la convocazione ai servizi d'istruzione e di perfezionamento dei militi della protezione civile ai sensi dell'articolo 54 capoversi 2-4. Ciò si è dimostrato valido e deve pertanto essere mantenuto. Non si intende emanare un'apposita ordinanza. La norma di delega di cui all'articolo 45 capoverso 2 è pertanto stralciata e il testo adattato. Non ne risultano cambiamenti nella pratica.

Art. 46 cpv. 4

Cfr. commenti all'articolo 12 capoverso 4.

Art. 46a Convocazione a prestare servizio civile in un'organizzazione di protezione civile

I civilisti che prestano servizio in un'OPC con un sottoeffettivo rimangono assoggettati alla legislazione sul servizio civile anche durante questo servizio. La convocazione avviene tramite il CIVI. Le OPC mettono a disposizione del CIVI la loro pianificazione degli impieghi e i preavvisi per l'anno successivo. Comunicano direttamente ai civilisti i dettagli relativi ai loro impieghi.

Gli impieghi in caso d'evento (art. 46) fanno eccezione a questa regola. Questi non possono essere pianificati; inoltre, un'emergenza può rendere necessaria una chiamata in servizio immediata. Per simili impieghi, le rispettive OPC convocano direttamente anche i civilisti. La convocazione viene successivamente confermata dal CIVI (art. 22 cpv. 2^{ter} LSC).

Art. 47 cpv. 4

Cfr. commenti all'articolo 12 capoverso 4

Art. 49 cpv. 1, 4 e 6

Capoverso 1: l'istruzione di base abilita i militi della protezione civile a svolgere i loro compiti a livello di truppa. Finora l'istruzione di base si è dimostrata valida. Secondo il diritto vigente, i coscritti alla protezione civile incorporati dopo il reclutamento

assolvono l'istruzione di base entro la fine dell'anno in cui compiono 25 anni. Siccome l'obbligo di prestare servizio nella protezione civile è stato esteso a 14 anni, questo limite dovrebbe essere portato a 23 anni (cfr. art. 31 cpv. 7 lett. a) Ciò creerebbe tuttavia problemi di attuazione, poiché il reclutamento deve essere assolto entro i 25 anni (art. 9 cpv. 2 LM). Inoltre, le persone naturalizzate dopo i 24 anni possono assolvere l'istruzione di base fino alla fine dell'anno in cui compiono i 30 anni.

Con questa modifica dell'articolo 49 vengono semplificate e uniformate le disposizioni in materia di assolvimento dell'istruzione di base. Tutti i militi della protezione civile dovranno iniziare l'istruzione di base entro due anni dal reclutamento. Questo termine può essere esteso solo per motivi imprevedibili, per esempio in caso di infortunio, una lunga malattia o una situazione d'emergenza come quella che si è presentata nel 2020, in cui per diversi mesi non è stato possibile impartire corsi di formazione a causa della pandemia di Covid-19. Sono invece considerati non imprevedibili i motivi legati alla professione o alla formazione oppure dovuti al licenziamento di personale insegnante nei Cantoni.

Capoverso 4: già oggi i Cantoni possono esonerare i volontari interamente o in parte dall'assolvimento dell'istruzione di base, purché dispongano di una formazione equivalente. Sono considerate formazioni equivalenti le istruzioni militari (SR, istruzione dei quadri), le istruzioni civili presso le organizzazioni partner della protezione della popolazione (p. es. istruzione di base dei pompieri) e le istruzioni nell'ambito dell'aiuto psicologico d'urgenza (p. es. psicologi e assistenti spirituali). Con il nuovo articolo 29 capoverso 2 lettera c, si obbliga un numero maggiore di persone con istruzione militare a prestare servizio nella protezione civile. La disposizione viene quindi estesa a persone tenute a prestare servizio nella protezione civile che hanno già assolto la SR. Il riconoscimento delle istruzioni compete ai Cantoni. Non vi è alcun diritto di esonero dall'istruzione di base. Le disposizioni esecutive sul riconoscimento delle istruzioni equivalenti sono emanate a livello di ordinanza.

Il capoverso 6 è stato integrato nel capoverso 4 e può quindi essere abrogato.

Art. 54 cpv. 2 lett. c e 5

L'UFPP continua, come finora, a definire i contenuti dell'istruzione in materia di protezione civile nei piani d'insegnamento e nelle relative documentazioni dei corsi. Questa procedura si è dimostrata valida e viene quindi mantenuta. Non è prevista l'emanazione di un'ordinanza a questo riguardo. La norma di delega ai sensi dell'articolo 54 capoverso 5 lettera a viene quindi stralciata e il testo adattato. Non ne risultano cambiamenti nella pratica. Essendo strettamente correlati, l'articolo 54 capoverso 5 lettera b è stato trasposto nell'articolo 49 capoverso 4.

Per il capoverso 2 lettera c, vedasi i commenti all'articolo 12 capoverso 4.

Art. 71 cpv. 3

La procedura relativa alla soppressione di impianti di protezione è disciplinata in modo esaustivo negli articoli 102 e segg. dell'OPCi. A livello di ordinanza non sono previste ulteriori norme. La norma di delega può quindi essere abrogata.

Art. 75 lett. d

L'utilizzazione di costruzioni di protezione da parte di terzi è disciplinata in modo esaustivo nell'articolo 106 OPCi. A livello di ordinanza non sono previste ulteriori norme. La procedura di omologazione per i componenti che devono essere

omologati è definita in un'istruzione dell'UFPP. Si è dimostrata valida ed è quindi mantenuta. La norma di delega può quindi essere abrogata.

Art. 76 cpv. 1 lett. d e cpv. 4

Per il capoverso 1 lettera d, vedasi i commenti all'articolo 12 capoverso 4.

Le disposizioni esecutive concernenti il materiale d'intervento della protezione civile nonché il materiale e l'equipaggiamento delle costruzioni di protezione si trovano negli articoli 67 e segg. OPCi. A livello di ordinanza non sono previste ulteriori norme. La norma di delega può quindi essere abrogata.

Art. 91 cpv. 1 lett. d

Cfr. commenti relativi all'articolo 12 capoverso 4.

Art. 93 cpv. 3 e 4

I dati personali delle persone soggette al servizio civile che prestano parte del loro servizio obbligatorio in un'OPC sono trattati principalmente dal CIVI. Per adempiere ai loro compiti, anche i Cantoni e le OPC devono avere la possibilità di accedere a questi dati e trattarli in caso di necessità.

Le persone soggette al servizio civile possono essere impiegate in un'OPC al massimo fino a quattro anni dalla fine del loro obbligo di prestare servizio. Per il calcolo del periodo di conservazione dei dati si fa quindi riferimento a questa data e non alla fine dell'obbligo di prestare servizio.

Art. 94 cpv. 1

Anche l'UFPP deve poter trattare, in caso di necessità, i dati personali delle persone soggette al servizio civile che prestano parte del loro servizio obbligatorio in un'OPC con un sottoeffettivo. L'articolo 94 statuisce le basi legali corrispondenti.

Art. 99a Disposizioni transitorie della modifica del ...

Capoverso 1: il termine «sottoeffettivo» nell'articolo 36 capoverso 2 è definito in modo prospettico e concerne solo le classi d'età a partire dall'entrata in vigore della presente modifica. Un Cantone che non raggiunge l'effettivo necessario (effettivo regolamentare) prima della modifica, non può quindi compensare il sottoeffettivo. La presente disposizione transitoria consente ai Cantoni di incorporare civilisti nelle OPC per un periodo di transizione di cinque anni fino a raggiungere l'effettivo regolamentare, a condizione che non sia possibile impiegare civilisti del Cantone. Si deve inoltre tenere conto delle priorità ai sensi dell'articolo 36 capoverso 3, secondo cui l'impiego di militi della protezione civile dei Cantoni vicini ha la priorità rispetto all'impiego di civilisti. L'incorporazione deve avvenire, laddove possibile e ragionevole, in modo scaglionato lungo il periodo di transizione.

Capoverso 2: finora, i militi che non erano attribuiti a un'OPC, venivano incorporati nella riserva nazionale di personale e parzialmente istruiti. A causa della carenza di personale nella protezione civile, questa prassi non è più sostenibile. Il potenziale della protezione civile dev'essere completamente esaurito prima di poter ricorrere a civilisti da impiegare in un'OPC con un sottoeffettivo. Con l'entrata in vigore della presente revisione, la riserva di personale viene quindi soppressa. I militi che al momento dell'entrata in vigore della revisione erano incorporati nella riserva nazionale di personale e non avevano ancora compiuto i 28 anni, saranno attribuiti entro due

anni ad un'OPC interregionale o intercantonale e inizieranno l'istruzione di base. I militi per i quali non vale più la pena che assolvano l'istruzione di base per motivi di età, rimarranno registrati nel sistema di gestione del personale dell'esercito e della protezione civile (PISA) fino alla fine del loro obbligo ordinario di prestare servizio e versano una tassa d'esenzione (articolo 1 della legge federale del 12 giugno 1959²⁸ sulla tassa d'esenzione dall'obbligo militare; LTEO).

Visto che già negli scorsi anni sono stati incorporati pochissimi militi nella riserva di personale, al momento dell'entrata in vigore della presente modifica solo un migliaio di militi dovrebbe essere toccato dalla disposizione transitoria.

4.2 Legge militare del 3 febbraio 1995

Art. 49 cpv. 2

Chi è tenuto a prestare servizio militare o servizio civile, non è assoggettato all'obbligo di prestare servizio di protezione civile (art. 29 cpv. 2). Secondo la legge militare vigente, le persone idonee al servizio militare che vengono reclutate, ma che alla fine dell'anno in cui compiono 25 anni non hanno ancora assolto la scuola reclute (SR), sono prosciolte dall'esercito. Visto che non prestano servizio, pagano la tassa d'esenzione dal servizio militare. Non possono tuttavia prestare servizio nella protezione civile poiché, secondo il diritto vigente, non sono prosciolte dall'obbligo di prestare servizio militare.

D'ora in poi i succitati reclutati non sono prosciolti solo dall'esercito, ma anche dall'obbligo di prestare servizio militare. In quanto tenuti a prestare servizio di protezione civile, continuano a pagare la tassa d'esenzione. La disposizione dell'articolo 49 capoverso 3 LM, secondo cui il Consiglio federale può prevedere che la SR venga assolta anche dopo suddetto termine, rimane valida in casi eccezionali e motivati, ad esempio per sportivi, donne, persone naturalizzate e Svizzeri che vivono all'estero.

4.3 Legge federale del 3 ottobre 2008²⁹ sui sistemi d'informazione militari

Art. 13 lett. n

Con l'attuazione del presente progetto, anche i civilisti dovranno prestare parte del loro servizio obbligatorio in un'OPC con un sottoeffettivo. Per creare le nuove procedure e garantire lo scambio di dati tra il sistema di gestione del personale dell'esercito e della protezione civile (PISA) e il sistema d'informazione automatizzato del servizio civile, i dati dei civilisti devono poter essere trattati anche in PISA. L'articolo 13 è completato in tal senso.

Art. 14 cpv. 2 lett. c

Con l'attuazione del presente progetto, anche i civilisti dovranno prestare parte del loro servizio obbligatorio in un'OPC con un sottoeffettivo. L'articolo 14 capoverso 2 lettera c è completato con i dati necessari per creare le nuove procedure e garantire lo scambio di dati tra il sistema di gestione del personale dell'esercito e della protezione civile e il sistema d'informazione automatizzato del servizio civile.

²⁸ RS 661

²⁹ RS 510.91

Art. 72 Organo responsabile

In seguito al passaggio dell'SSC dall'Aggruppamento Difesa all'UFPP, quest'ultimo sarà responsabile del Sistema d'informazione e d'impiego del Servizio sanitario coordinato (SII SSC).

Art. 73 Frase introduttiva

In seguito alla nuova ripartizione dei ruoli, l'UFPP sarà responsabile del SII SSC. Il termine «Delegato del Consiglio federale per il SSC» è pertanto sostituita da «UFPP».

Art. 75 Frase introduttiva

Cfr. commenti all'articolo 73.

4.4 Legge del 6 ottobre 1995 sul servizio civile

Art. 3a cpv. 2

Il previsto contributo del servizio civile a sostegno delle OPC in sottoeffettivo è trasposto nell'articolo 3a, così come anche l'articolo 67 capoverso 1 lettera c LM definisce in modo esplicito lo scopo dei compiti del servizio d'appoggio nell'ambito della Rete integrata Svizzera.

Art. 7a Impieghi in relazione a catastrofi e situazioni d'emergenza o nel quadro di programmi prioritari

Capoverso 1: che il CIVI stesso funga da istituto d'impiego in caso di catastrofi e situazioni d'emergenza si è rivelato un approccio poco efficace soprattutto durante la pandemia di Covid-19. Le risorse che si dovrebbero mettere a disposizione in modo duraturo per preparare e svolgere simili impieghi non sono proporzionate al valore aggiunto che si otterrebbe in caso d'evento. Per questo motivo, i civilisti dovrebbero essere chiamati in servizio nelle istituzioni già riconosciute come istituti d'impiego (p. es. nella sanità pubblica e nei servizi sociali), come è già stato il caso durante la gestione della pandemia. La possibilità per il CIVI di cui al capoverso 1 va quindi mantenuta solo nel quadro di programmi prioritari.

Il capoverso 2 precisa che la disposizione riguarda non solo gli impieghi per la gestione di catastrofi e situazioni d'emergenza, ma anche quelli di prevenzione e ripristino. La formulazione del capoverso 3 è leggermente modificata.

Capoverso 4: secondo il diritto vigente, sono riconosciuti come istituti d'impiego per gli impieghi ordinari del servizio civile quegli istituti che soddisfano i requisiti secondo gli articoli 2–6 LSC (cfr. art. 42 LSC). Gli istituti privati devono fondamentalmente svolgere un'attività di pubblica utilità affinché l'impiego del servizio civile soddisfi il requisito dell'interesse pubblico (art. 3 LSC). Questo principio viene relativizzato in caso di impieghi in aziende agricole (art. 4 cpv. 2 e 2^{bis} LSC) ed è addirittura irrilevante in caso di impieghi per far fronte a catastrofi e situazioni d'emergenza (cfr. art. 4 cpv. 3 LSC). Per quanto riguarda gli impieghi all'estero (art. 7 LSC), la legge federale sul servizio civile sostitutivo prevede disposizioni particolari sul loro riconoscimento. La procedura di riconoscimento si è spesso rivelata troppo onerosa per le istituzioni intenzionate a impiegare civilisti per far fronte alla pandemia di Covid-19. Nei casi di massima urgenza, i potenziali istituti d'impiego devono essere esonerati dall'obbligo di allegare documenti completi alle loro domande, così che il prezioso supporto da parte dei civilisti non venga ostacolato da inutili pratiche burocratiche. La delega di alcune competenze al Consiglio federale è quindi giustificata anche in caso di catastrofi o situazioni d'emergenza. A livello d'ordinanza occorre definire una procedura snella con regole

pragmatiche, che tenga conto dell'urgenza per il trattamento delle domande e della disponibilità di risorse presso le istituzioni e le autorità coinvolte.

Art. 8 cpv. 2 e 3

Il capoverso 2 disciplina la durata e l'estensione degli impieghi delle persone tenute a prestare servizio civile in un'OPC con un sottoeffettivo. Il limite massimo di 80 giorni di servizio da prestare entro quattro anni dal proscioglimento dal servizio civile tiene conto dell'obbligo di prestare parallelamente i rimanenti giorni di servizio civile in istituti d'impiego convenzionali. Il margine di quattro anni dalla fine dell'obbligo di prestare servizio civile garantisce che, come già finora assicurato da una prassi d'esecuzione, vengano prestati tutti i giorni di servizio civile (cfr. art. 9 lett. d). Va precisato che la durata rimanente del servizio civile e quindi anche il tempo a disposizione dei civilisti per impieghi nelle OPC dipendono dal tempo complessivo dei servizi che hanno eventualmente già prestato nell'esercito. Chi dopo aver assolto la scuola reclute (persone che erano già incorporate nell'esercito al momento dell'ammissione legale al servizio civile) viene ammesso al servizio civile, vi rimane ancora solo per pochi anni, a seconda del momento in cui è stato ammesso. Viene infatti prosciolto dal servizio civile nel momento in cui sarebbe stato prosciolto dal servizio militare secondo la legislazione militare. Chi invece al momento dell'ammissione legale al servizio civile non era ancora incorporato nell'esercito (perché non ha assolto la SR o solo in parte), viene prosciolto dal servizio civile solo dopo 12 anni. Quest'ultima categoria di persone è idonea per prestare servizio di protezione civile nelle OPC poiché il loro periodo di assoggettamento rimanente è molto più lungo e più facile da calcolare. Per queste persone l'onere di un'istruzione sugli impieghi di servizio civile nelle OPC è giustificato. Grazie ai quattro anni di riserva, esse hanno sufficiente tempo per prestare i rimanenti giorni di servizio negli istituti d'impiego convenzionali. Visto che non è possibile stabilire in anticipo quanti giorni di servizio un civilista presterà effettivamente in un'OPC con un sottoeffettivo, non è nemmeno possibile pianificare in modo affidabile il numero di giorni di servizio rimanenti per i quali dovrà organizzare autonomamente gli impieghi di servizio civile. Il controllo dell'obbligo di prestare servizio civile richiede inoltre una tempistica adeguata. Infine, non si può pretendere che i civilisti organizzino a breve termine lunghi impieghi se rimane loro solo poco tempo a disposizione per svolgerli. Ciò vale in particolare per chi, con l'avanzare dell'età, deve far fronte a numero crescente di impegni professionali e familiari.

Il limite massimo di 80 giorni di servizio civile da prestare nelle OPC risulta dal numero di giorni richiesti per l'istruzione di base dei militi della protezione civile, i corsi di ripetizione (4–5 giorni all'anno), eventuali istruzioni complementari e interventi in caso d'evento. Questo valore medio permette di coprire le diverse e variabili esigenze di reciproco sostegno tra le OPC, mentre la maggior parte dei giorni di servizio prescritti devono essere prestati nell'ambito di impieghi di servizio civile convenzionali. In questo modo si rispetta la distinzione tra le due forme di servizio obbligatorio sancita nella Costituzione (obbligo di prestare servizio civile e obbligo di prestare servizio di protezione civile).

La regola di cui al capoverso 2 seconda frase si fonda sull'articolo 31 capoverso 6 LPPC. È necessaria affinché gli interventi in caso d'evento cui partecipano anche civilisti possano essere portati a compimento.

Il capoverso 3 consente ai civilisti di prestare più di 80 giorni di servizio in un'OPC qualora intendano assumere una funzione di quadro. Finora la possibilità di prestare servizi più lunghi era possibile solo per impieghi all'estero.

Art. 9

Il capoverso 1 è citato solo per la sua nuova numerazione, ma il suo contenuto rimane invariato.

Capoverso 2: nel contenuto dell'obbligo di prestare servizio civile rientra ora anche l'obbligo di prestare servizio civile in un'OPC con un sottoeffettivo. Chi presenta una domanda d'ammissione al servizio civile, dovrà prendere atto di questo obbligo. La partecipazione all'attribuzione della funzione e all'incorporazione avviene dopo l'ammissione al servizio civile. Per essere ammessi al servizio civile bisogna essere soggetti al servizio militare e quindi idonei al servizio militare. L'idoneità al servizio di protezione civile non richiede pertanto accertamenti specifici. L'ufficiale di reclutamento deve piuttosto valutare la funzione più adeguata e l'incorporazione corrispondente.

La priorità degli impieghi nelle OPC è garantita dalle disposizioni sull'approvazione delle convenzioni d'impiego (art. 19 a cpv. 3 lett. c) e sull'interruzione dell'impiego (art. 23 cpv. 1).

Capoverso 3: l'obbligo di cui al capoverso 2 è compreso nel servizio civile ordinario e descritto in modo esaustivo alle lettere a–e. La prestazione di servizio in caso d'evento (lett. e) non è correlata al servizio civile straordinario ai sensi dell'articolo 14 LSC. A prestare servizio civile straordinario devono essere chiamate solo persone soggette al servizio civile che non sono incorporate in un'OPC.

Art. 18 cpv. 1

La precisazione delle regole d'ammissione nel capoverso 1 concerne la deliberazione da parte del CIVI dell'obbligo di prestare servizio civile in un'OPC con un sottoeffettivo ai sensi dell'articolo 9 capoverso 2 nel quadro della decisione d'ammissione.

Art. 18a cpv. 1

La decisione d'ammissione verrà comunicata a più servizi del DDPS. Oltre al Personale dell'esercito (Pers E), anche l'UFPP deve essere informato sull'attribuzione della funzione e sull'incorporazione in un'OPC con un sottoeffettivo.

Art. 19 cpv. 7 e 8

Le vigenti disposizioni ai sensi dell'articolo 19 capoversi 7 e 8 vengono trasposte nel nuovo articolo 19a e completate.

Art. 19a Convenzione d'impiego

Il capoverso 1, che corrisponde nei contenuti alla prima frase del vigente articolo 19 capoverso 7, è stato riformulato (con una frase attiva anziché passiva). Il capoverso 2 corrisponde alla seconda frase del vigente articolo 19 capoverso 7. Il capoverso 3 lettere a, b e d corrisponde nei contenuti al vigente articolo 19 capoverso 8. Con la lettera c si garantisce che le prestazioni di servizio civile nelle OPC ai sensi dell'articolo 9 capoversi 2 e 3 abbiano la priorità sui rimanenti impieghi che il civilista pianifica autonomamente in altri istituti d'impiego. Nella lettera d si rinuncia alla formulazione potestativa. In caso di dubbi fondati interviene l'organo d'esecuzione.

Capoverso 4: Mentre per gli impieghi di servizio civile convenzionali è richiesta una convenzione d'impiego (ex cpv. 7), per quelli nelle OPC in sottoeffettivo, quindi in istituti d'impiego riconosciuti dalla legge, non è necessario soddisfare questo requisito. Nel caso degli impieghi per far fronte a catastrofi e situazioni d'emergenza non occorre più una convenzione d'impiego ai sensi dell'articolo 7a. In questo modo si smantellano gli ostacoli amministrativi che intralciano la preparazione dei servizi di sostegno d'interesse pubblico, come è stato recentemente il caso durante la gestione della pandemia di Covid-19.

Art. 22 cpv. 2^{bis}–3

Il capoverso 2^{bis} riguarda la convocazione ai servizi d'istruzione da fornire nell'ambito del servizio civile nelle OPC in sottoeffettivo. La convocazione rimane di competenza del CIVI. Proprio come con i militi della protezione civile che, secondo la prassi consolidata dei Cantoni, ricevono un preavviso di servizio per l'anno successivo, anche il CIVI deve essere informato del luogo (centro d'istruzione) e della durata (settimane di calendario) dei servizi previsti. Su questa base il CIVI può inviare una convocazione al civilista, rendendo così vincolanti i dati concernenti il luogo e la durata dell'impiego indicati nel preavviso di servizio. In questo modo si assicura che il civilista possa concordare per tempo con gli altri istituti d'impiego i servizi da prestare nell'anno successivo in base alla sequenza degli impieghi di protezione civile richiesta per legge (cfr. art. 19 cpv. 7). Per le prestazioni di servizio civile nell'ambito di servizi d'istruzione nelle OPC, i Cantoni comunicano i dettagli almeno sei settimane prima dell'inizio del servizio civile. Si tratta in particolare di indicazioni precise sul luogo e sulla data dell'entrata in servizio, che non vengono comunicate nella convocazione.

Il capoverso 2^{ter} riguarda gli impieghi di servizio civile nelle OPC in sottoeffettivo in caso di evento ai sensi dell'articolo 46 capoversi 1 e 2³⁰ LPPC (cfr. art. 9 cpv. 3 lett. e). La LPPC prevede che la chiamata in servizio venga effettuata dai Cantoni secondo la procedura cantonale vigente, e ciò vale anche nel caso dell'articolo 46 capoverso 1 LPPC: anche se la chiamata è effettuata dalla Confederazione nel quadro di un ordine generale, non spetta al Consiglio federale chiamare individualmente i singoli civilisti. Spetta piuttosto ai Cantoni attuare la chiamata in servizio nel quadro delle procedure cantonali. Nel caso di servizi per far fronte a un evento, la procedura di chiamata in servizio cantonale viene successivamente completata da una conferma scritta da parte del CIVI. Questa conferma servirà poi da base per il computo dei giorni di servizio civile prestati.

Il capoverso 3 deve essere precisato nella sua formulazione, in quanto la legge prevede già esplicitamente termini di convocazione inferiori ai tre mesi.

Art. 23 cpv. 1

Per trasparenza e attuabilità nei confronti degli istituti d'impiego, un servizio civile ordinato dalle autorità in un'OPC con un sottoeffettivo deve essere menzionato nella LSC come motivo valido per interrompere un servizio in corso. In questo modo si evidenzia la priorità degli impieghi nelle OPC rispetto a quelli in altri istituti d'impiego.

Art. 28 cpv. 5

³⁰ RS 520.1

Con il nuovo capoverso 5 viene creata una deroga alle disposizioni sugli orari di lavoro e di riposo, in quanto le OPC in sottoeffettivo, a differenza di altri istituti d'impiego, non occupano dipendenti propri.

Art. 29 cpv. 1^{bis}

Con il nuovo capoverso 1^{bis} viene creata una deroga alle disposizioni sulle prestazioni degli istituti d'impiego a beneficio dei civilisti, nel senso che per le prestazioni di servizio civile nelle OPC in sottoeffettivo si rimanda alle disposizioni della LPPC. In questo modo si garantisce la parità di trattamento di tutte le persone impiegate in un'OPC per quanto concerne le spese.

Art. 31 cpv. 2

Non si è tenuti a rilasciare un attestato di lavoro per le prestazioni di servizio civile nelle OPC in sottoeffettivo o per impieghi in relazione a catastrofi e situazioni d'emergenza.

Art. 36 cpv. 1^{bis}

La precisazione delle disposizioni sui corsi d'istruzione tiene conto del fatto che gli impieghi nelle OPC con una sottoeffettivo sono ordinati dalle autorità.

Art. 40a cpv. 1^{bis}

L'obbligo di indossare la tenuta da lavoro della protezione civile durante gli impieghi di servizio civile nelle OPC in sottoeffettivo deve essere statuito esplicitamente nella legge. Il capoverso 2 rimane valido per gli altri segni distintivi dei civilisti.

Art. 41 cpv. 3

Anche se le OPC in sottoeffettivo, in quanto istituti d'impiego riconosciuti dalla legge, non sono tenute a seguire una procedura di riconoscimento nel senso comune del termine, esse devono comunque comunicare al CIVI alcuni dati di base indispensabili per il sistema. Occorrerà stabilire a livello d'ordinanza che ciò deve essere fatto in blocco tramite i Cantoni.

Art. 44 cpv. 2

Le istruzioni dell'organo d'esecuzione si limitano come finora a garantire l'applicazione regolare delle prestazioni di servizio civile. Queste precisazioni chiariscono che il CIVI è competente anche per le ispezioni degli impieghi di servizio civile nelle OPC in sottoeffettivo e che i Cantoni possono parteciparvi.

Art. 46 cpv. 1^{bis}

L'esonero dal pagamento del tributo, ora previsto anche per le OPC in sottoeffettivo e i centri d'istruzione della protezione civile, è giustificato dall'interesse pubblico delle prestazioni di servizio civile.

Art. 65 cpv. 2

Le convocazioni non possono essere attuate se i ricorsi contro di esse hanno effetto sospensivo. La vigente disposizione in materia di convocazioni e trasferimenti a impieghi di aiuto in caso di catastrofi e situazioni d'emergenza è estesa ai servizi d'istruzione nelle OPC.

Art. 80 cpv. 1^{bis} lett. a e b, 2 frase introduttiva nonché lett. a e b

Le precisazioni proposte in materia di protezione dei dati riguardano il trattamento di dati personali degni di particolare protezione nell'ambito della gestione del sistema informatico automatizzato della protezione civile in relazione a impieghi di servizio civile nelle OPC in sottoeffettivo. Queste precisazioni sono necessarie per la creazione di nuove interfacce e procedure.

Art. 80b cpv. 1 lett. c e g

Le precisazioni proposte in materia di protezione dei dati riguardano la comunicazione di dati personali degni di particolare protezione in relazione a impieghi di servizio civile nelle OPC in sottoeffettivo (lett. c). Alla lettera g si omette inoltre di menzionare le persone astrette al lavoro, poiché questenon vengono più amministrate.

5 Conseguenze

5.1 Conseguenze per la Confederazione

Poiché la protezione civile è uno strumento cantonale, l'aumento degli effettivi della protezione civile ha un impatto soprattutto a livello cantonale. Se una catastrofe o una situazione d'emergenza colpisce più Cantoni o l'intera Svizzera, anche il Consiglio federale può chiamare direttamente in servizio i militi della protezione civile, come ha ad esempio fatto per far fronte alla pandemia e sostenere la Segreteria di Stato della migrazione (SEM) nell'accoglienza dei profughi provenienti dall'Ucraina. Una migliore efficienza e resistenza della protezione civile tramite effettivi sufficienti è fondamentale proprio in questi casi.

Il servizio civile è invece uno strumento federale. Con l'obbligo per i civilisti di prestare servizio civile in un'OPC con un sottoeffettivo si rafforzano le prestazioni del servizio civile nell'ambito d'attività «prevenzione e aiuto in caso di catastrofe e di situazioni d'emergenza nonché rigenerazione dopo simili eventi» (art. 4 cpv. 1 lett. h LSC), che vengono fornite nel quadro della protezione della popolazione. Di conseguenza, la Confederazione avrà a disposizione meno civilisti da impiegare in altre istituzioni, come case per anziani o istituti d'assistenza, che non fanno parte della protezione della popolazione.

5.2 Conseguenze per i Cantoni e i comuni

Per i Cantoni è fondamentale disporre di sufficienti effettivi della protezione civile. Solo così si garantisce che la protezione civile, quale partner della protezione della popolazione, adempia al mandato di prestazioni che le è stato affidato e svolga i compiti che le sono stati assegnati a sostegno dei Cantoni e dei comuni. Il presente progetto contribuisce ad aumentare gli effettivi della protezione civile.

La maggior parte dei giorni di servizio prestati nel servizio civile va direttamente o indirettamente a beneficio dei Cantoni e dei comuni poiché gli ambiti d'attività del servizio civile (cfr. elenco all'art. 4 cpv. 1 LSC) sono in gran parte di competenza cantonale. Con l'obbligo per i civilisti di prestare servizio civile nelle OPC in sottoeffettivo nell'ambito d'attività «prevenzione e aiuto in caso di catastrofe e situazioni d'emergenza nonché rigenerazione dopo simili eventi», verranno prestati meno giorni di servizio in altri ambiti d'attività secondo l'articolo 4 capoverso 1 della LSC.

6 Aspetti giuridici

6.1 Costituzionalità

Le disposizioni proposte nel presente progetto si basano sugli articoli 57 capoverso 2, 58 capoverso 2, 59 capoverso 1, 60 capoverso 1 e 61 della Costituzione federale (Cost.).

La Costituzione federale disciplina gli obblighi militari nell'articolo 59. Secondo questo articolo, gli uomini svizzeri sono obbligati al servizio militare. La legge prevede anche un servizio civile sostitutivo. Non si tratta di un obbligo di servizio indipendente come l'obbligo di prestare servizio nella protezione civile, bensì di un modo alternativo di adempiere agli obblighi militari. L'organizzazione del servizio civile sostitutivo è demandata al legislatore, che fruisce di un ampio margine di manovra. Chi presta servizio militare o servizio civile, adempie ai suoi obblighi militari prestando servizio personale (cfr. art. 1 LTEO). La protezione civile è invece disciplinata come strumento della politica di sicurezza atto a proteggere la popolazione e i beni culturali dalle conseguenze di conflitti armati, catastrofi e situazioni d'emergenza (cfr. art. 61 Cost.). La legislazione militare (art. 60 cpv. 1 Cost.) e la legislazione sulla protezione civile di persone e beni dalle conseguenze di conflitti armati competono alla Confederazione (art. 61 cpv. 1 Cost.). L'attuale modello svizzero dell'obbligo di prestare servizio non prevede una libertà di scelta per quanto riguarda gli obblighi militari (servizio militare o servizio civile sostitutivo) o la protezione civile. Il legislatore fruisce tuttavia di ampia libertà per impostare queste forme di servizio obbligatorio, purché siano rispettate le norme costituzionali. Secondo queste norme non sarebbe consentito fondere l'obbligo di prestare servizio civile e l'obbligo di prestare servizio di protezione civile. Inoltre, la Costituzione non verrebbe rispettata se la ripartizione dei compiti in essa sancita non fosse più mantenuta nella legge, ossia se fosse possibile sostituire uno dei due obblighi con l'altro.

Il presente progetto di revisione rispetta la Costituzione. Sul piano amministrativo e dei contenuti, il servizio civile e la protezione civile rimangono obblighi di servizio distinti. I civilisti non vengono impiegati nella protezione civile in linea generale, ma solo in OPC con un sottoeffettivo. L'impiego nella protezione civile concerne solo una parte dei loro giorni di servizio. Questo tipo di impiego rimane una prestazione di servizio civile secondo le disposizioni della legislazione sul servizio civile. Non è quindi prevista una fusione delle due forme di servizio obbligatorio o dei rispettivi compiti. Il diritto costituzionale di prestare servizio civile sostitutivo rimane pertanto inalterato.

6.2 Compatibilità con gli obblighi internazionali della Svizzera

Le modifiche proposte sono in linea con gli obblighi di diritto internazionale della Svizzera. Non comportano nuovi doveri per la Svizzera nei confronti di altri Stati o organizzazioni internazionali. Sono inoltre compatibili con la legislazione europea vigente o in corso d'elaborazione nonché con le raccomandazioni in materia di protezione dei diritti dell'uomo (Consiglio d'Europa, ONU).

6.3 Forma dell'atto

In questo caso si tratta di importanti norme di diritto ai sensi dell'articolo 164 della Costituzione, stabilite in una legge formale (LPPC, LSC e LM).

6.4 Subordinazione al freno alle spese

Conformemente all'articolo 159 capoverso 3 lettera b della Costituzione federale, l'articolo 24 capoverso 1^{bis} LPPC richiede l'approvazione della maggioranza dei membri di entrambe le Camere, poiché la disposizione implica sussidi ricorrenti per oltre 2 milioni di franchi.

6.5 Rispetto del principio di sussidiarietà e del principio di equivalenza fiscale

Il trasferimento dei compiti relativi alla diffusione dell'allarme costituisce un miglioramento del principio di sussidiarietà. Il trasferimento dei compiti ai Cantoni, che possono garantire una migliore gestione e manutenzione delle sirene sul posto, è in linea con il principio di sussidiarietà sancito dall'articolo 5a della Costituzione federale.

6.6 Conformità ai principi della legge sui sussidi

L'articolo 24 capoverso 1^{bis} prevede che la Confederazione indennizzi i Cantoni per i compiti loro affidati in relazione al sistema d'allarme. Si tratta di un'indennità secondo l'articolo 3 capoverso 2 lettera b LSu. L'interesse della Confederazione che i Cantoni adempiano i loro compiti, la necessità di un sovvenzionamento e la sua adeguata impostazione sono esposti nei commenti dell'articolo 24^{bis}. Le risorse necessarie per l'esercizio del sistema d'allarme sono già state approvate il 1° gennaio 2021 nell'ambito della revisione totale della LPPC. Non vengono richieste risorse finanziarie supplementari.

6.7 Delega di competenze legislative

Competenze normative possono essere delegate mediante legge federale, sempreché la Costituzione federale non lo escluda (art. 164 cpv. 2 Cost.). Il presente progetto prevede la delega delle seguenti competenze legislative:

- art. 6 cpv. 2^{bis}
- art. 9 cpv. 2 LPPC
- art. 24 cpv. 1^{bis} LPPC
- art. 49 cpv. 4 LPPC
- art. 56^{bis} cpv. 3 LPPC
- art. 99 cpv. 5 LPPC
- art. 7a cpv. 4 LSC
- art. 22 cpv. 3 LSC

Per le motivazioni si rimanda ai commenti dei singoli articoli.