

Questo testo è una versione provvisoria.

La versione definitiva che sarà pubblicata su www.dirittofederale.admin.ch è quella determinante.



23.xxx

Messaggio concernente la modifica della legge federale sulla protezione della popolazione e sulla protezione civile

del ...

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, le modifiche della legge federale sulla protezione della popolazione e sulla protezione civile:

- progetto A: impiego nella protezione civile di persone che devono prestare servizio civile;
- progetto B: disposizioni relative al servizio sanitario coordinato, al coordinamento dei trasporti e ai punti di raccolta d'urgenza cantionali nonché disposizioni generali concernenti la protezione civile.

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

...

In nome del Consiglio federale svizzero:

La presidente della Confederazione, Viola Amherd
Il cancelliere della Confederazione, Viktor Rossi

Compendio

Le presenti modifiche alla legge federale sulla protezione della popolazione e sulla protezione civile prevedono misure volte a migliorare gli effettivi nella protezione civile. Si tratta da un lato di estendere l'obbligo di prestare servizio, e dall'altro di creare la possibilità di vincolare le persone che devono prestare servizio civile a svolgere parte del loro servizio nella protezione civile. Altre misure permettono una migliore gestione 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 (LPPC; RS 520.1) per il 1° gennaio 2021 sia stato fissato un effettivo regolamentare di 72 000 militi della protezione civile, il 1° gennaio 2024 l'effettivo reale ammontava a soli circa 60 000 militi, di cui 2600 incorporati nella riserva di personale. Se la protezione civile continua a reclutare solo circa 4000 persone all'anno, entro il 2030 i suoi effettivi scenderanno a 50 000 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. Molte persone soggette all'obbligo di leva che prima non sarebbero state idonee al servizio militare ma idonee al servizio di protezione civile, sono ora idonee al servizio militare e non possono quindi più essere reclutate per la protezione civile. Se il numero dell'effettivo reale 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, inizialmente le ammissioni sono aumentate solo moderatamente. Dopo l'introduzione, il 1° aprile 2009, della prova dell'atto al posto della procedura con un esame della domanda e audizione davanti a una commissione d'ammissione (il cosiddetto «esame di coscienza»), il numero di ammissioni è dapprima aumentato in modo marcato. Negli ultimi anni si è però assestato intorno alle 6000 persone all'anno. Alla fine del 2022, i civilisti erano 56 521, il 53 per cento dei quali (30 185) aveva prestato tutti i giorni di servizio.

Il 28 giugno 2017, il Consiglio federale ha incaricato il Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport (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 determinate persone soggette all'obbligo di prestare servizio militare ed ex militari. Prevede inoltre la possibilità di vincolare dei civilisti a prestare parte del servizio civile nella protezione civile. 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 e situazioni d'emergenza.

La revisione offre inoltre l'occasione di creare basi giuridiche attuali per il servizio sanitario coordinato e il coordinamento dei trasporti nonché di coordinare i punti di raccolta d'urgenza.

Contenuto del disegno

Il disegno 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 alle persone soggette all'obbligo di prestare servizio militare che alla fine dell'anno in cui compiono 25 anni non hanno ancora assolto la scuola reclute (SR) e ai militari che dopo aver assolto la SR vengono dichiarati inabili al servizio militare e hanno ancora almeno 80 giorni di servizio rimanenti da prestare.

Le organizzazioni di protezione civile nei Cantoni con un sottoeffettivo nella protezione civile 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 assoggettati all'obbligo di prestare parte del loro servizio 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 di eventi rilevanti per la protezione della popolazione. 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. Le nuove disposizioni assicurano tuttora agli istituti d'impiego e ai civilisti un elevato grado di certezza della pianificazione. Tuttavia un impiego nel servizio civile deve potere essere interrotto soprattutto per una convocazione a breve termine in caso di 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) e il coordinamento dei trasporti in caso di sinistro e creata una base giuridica per il coordinamento dei punti di raccolta d'urgenza cantonali.

Dalla procedura di consultazione è emerso che le disposizioni concernenti l'obbligo di prestare parte del servizio civile nella protezione civile potrebbero essere osteggiate a livello politico. Affinché in caso di referendum la parte restante, essenzialmente non controversa, non sia messa in pericolo, il progetto è suddiviso in due parti.

Indice

Compendio	2
1 Situazione iniziale	6
1.1 Necessità di agire e obiettivi	6
1.1.1 Modello dell'obbligo di prestare servizio	6
1.1.2 Effettivi della protezione civile	7
1.1.3 Conseguenze	8
1.1.4 Servizio civile	9
1.1.5 Rapporto sull'apporto di personale (parte 1)	11
1.2 Alternative esaminate e opzione scelta	12
1.2.1 Provvedimenti volti a migliorare gli effettivi della protezione civile	12
1.2.2 Principio del domicilio	13
1.2.3 Idoneità differenziata per le persone tenute a prestare servizio di protezione civile	13
1.3 Altre modifiche	14
1.4 Rapporto con il programma di legislatura e il piano finanziario, nonché con le strategie del Consiglio federale	14
1.5 Interventi parlamentari	14
2 Procedura preliminare, in particolare procedura di consultazione	14
2.1 Risultati della procedura di consultazione	14
2.2 Modifiche in seguito alla procedura di consultazione	16
2.3 Suddivisione in due progetti	18
3 Diritto comparato, in particolare rapporto con il diritto europeo	18
4 Punti essenziali del progetto	19
4.1 La nuova normativa proposta	19
4.1.1 Estensione dell'obbligo di prestare servizio nella protezione civile a determinate persone soggette all'obbligo di prestare servizio militare ed ex militari	19
4.1.2 Obbligo per i civili di prestare una parte del servizio civile nella protezione civile	19
4.1.3 Altre modifiche	20
4.2 Compatibilità tra compiti e finanze	21
4.2.1 Ripercussioni finanziarie	21
4.2.2 Ripercussioni sull'effettivo del personale	21
4.3 Attuazione	22
5 Commento ai singoli articoli	22
5.1 Progetto A: impiego nella protezione civile di persone che devono prestare servizio civile	22
5.1.1 Legge sulla protezione della popolazione e sulla protezione civile	22

5.1.2	Legge federale del 3 ottobre 2008 sui sistemi d'informazione militari e su altri sistemi d'informazione del DDPS	26
5.1.3	Legge federale del 6 ottobre 1995 sul servizio civile	26
5.2	Progetto B: disposizioni relative al servizio sanitario coordinato, al coordinamento dei trasporti e ai punti di raccolta d'urgenza cantonali nonché disposizioni generali concernenti la protezione civile	32
5.2.1	Legge federale sulla protezione della popolazione e sulla protezione civile	32
5.2.2	Legge militare del 3 febbraio 1995	39
5.2.3	Legge federale del 3 ottobre 2008 sui sistemi d'informazione militari e su altri sistemi d'informazione del DDPS	40
6	Ripercussioni	41
6.1	Ripercussioni per la Confederazione	41
6.2	Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni	41
6.3	Ripercussioni sulla società	41
7	Aspetti giuridici	42
7.1	Costituzionalità	42
7.2	Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera	43
7.3	Forma dell'atto	43
7.4	Subordinazione al freno alle spese	43
7.5	Conformità alla legge sui sussidi	43
7.6	Delega di competenze legislative	43
7.7	Protezione dei dati	44
	Progetto A (<i>disegno</i>)	FF 2024
	Progetto B (<i>disegno</i>)	FF 2024

Messaggio

- 1** **Situazione iniziale**
- 1.1** **Necessità di agire e obiettivi**
- 1.1.1** **Modello dell'obbligo di prestare servizio**

Secondo l'articolo 59 capoverso 1 della Costituzione federale (Cost.)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).

Le persone soggette all'obbligo di leva giudicate idonee al servizio militare in occasione del reclutamento devono prestare servizio militare secondo l'articolo 12 della legge militare del 3 febbraio 1995² (LM). Le persone soggette all'obbligo di prestare servizio militare che non possono conciliare il servizio militare con la propria coscienza prestano, su domanda, servizio civile ai sensi dell'articolo 1 della legge del 6 ottobre 1995³ sul servizio civile (LSC). La durata di tale servizio è pari a una volta e mezza quella del servizio militare (ancora) da prestare.

Le persone soggette all'obbligo di leva che al reclutamento sono dichiarate inabili al servizio militare non possono prestare né servizio militare né servizio civile. Se sono idonee a prestare servizio nella protezione civile, vengono assoggettate all'obbligo di prestare servizio di protezione civile secondo l'articolo 29 segg. della legge federale del 20 dicembre 2019⁴ sulla protezione della popolazione e sulla protezione civile (LPPC).

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).

L'esercito e la protezione civile raggiungono il loro scopo solo se le istituzioni competenti per l'esecuzione di ciascun servizio obbligatorio dispongono di sufficienti risorse per adempiere i compiti loro assegnati. Il servizio civile, quale servizio sostitutivo per persone soggette all'obbligo di prestare servizio militare che non riescono a conciliare quest'ultimo con la propria coscienza, non ha invece un mandato di prestazioni definito in termini quantitativi cui deve adempiere con un determinato effettivo.

¹ RS 101
² RS 510.10
³ RS 824.0
⁴ RS 520.1

1.1.2 Effettivi della protezione civile

Il numero di persone che prestano servizio di protezione civile necessario ai Cantoni per adempiere ai compiti della protezione civile (art. 28 LPPC), è definito effettivo regolamentare. Ciascun Cantone determina tale effettivo autonomamente sulla base del suo profilo prestazionale e della sua struttura organizzativa. 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 non potrà dare seguito alla chiamata in servizio in caso di evento per malattia, soggiorno all'estero o altri motivi.

L'effettivo reale corrisponde ai militi della protezione civile di fatto incorporati in un'organizzazione di protezione civile (OPC) e istruiti, ai coscritti neo incorporati ma non ancora istruiti e a una parte dei militi incorporati nella riserva di personale (fintanto che quest'ultima esiste). Dopo l'entrata in vigore delle presenti modifiche di legge, anche i civilisti che sono tenuti a prestare servizio di protezione civile in un'OPC saranno contati nell'effettivo reale. Nel caso ideale, l'effettivo reale corrisponde all'effettivo regolamentare.

L'effettivo regolamentare nazionale è stato esaminato per l'ultima volta nell'ambito della Strategia della protezione della popolazione e della protezione civile 2015+ del 9 maggio 2012⁵ e della revisione totale della LPPC, entrata in vigore il 1° gennaio 2021, ed è stato fissato a 72 000 militi⁶. L'attuale effettivo reale conta circa 60 000 militi attivi, di cui circa 2600 incorporati nella riserva di personale, ed è quindi già inferiore a quello regolamentare (stato: 1° gennaio 2023). La riserva di personale sarà progressivamente ridotta e, con l'entrata in vigore di questa revisione, abrogata. Le persone che all'entrata in vigore della legge non hanno ancora compiuto i 28 anni, entro due anni devono essere attribuite a un'OPC e iniziare l'istruzione di base, se non ancora assolta (art. 99a cpv. 2 LPPC).

Considerato che l'obbligo di prestare servizio di protezione civile 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 i nuovi reclutati erano solo 3523. Nel 2022, questo numero è aumentato nuovamente a 3911 persone. Questo aumento è dovuto anche al fatto che, dopo la pandemia di COVID-19, un numero maggiore di persone soggette all'obbligo di leva ha partecipato al reclutamento. Si presume che nei prossimi anni il numero di nuovi reclutati nella protezione civile si stabilizzerà attorno alle 4000 persone, ma rimarrà comunque sotto le 5200 necessarie. Il calo nei reclutamenti è parallelo alla diminuzione del numero delle persone soggette all'obbligo di leva, passato da circa 40 500 nel 2010 a circa 34 200 nel 2022. Al contempo, nello stesso periodo il tasso di reclutamento delle persone idonee al servizio militare è aumentato (+6,3%), mentre quello delle persone idonee al servizio di protezione civile è diminuito (-7,1%). Se si considerano solo le persone soggette all'obbligo di leva idonee al servizio mili-

⁵ FF 2012 5503

⁶ Cfr. Allegato al presente messaggio: compendio dei dati utilizzati nel messaggio.

tare o al servizio di protezione civile, la percentuale delle persone idonee al servizio militare è addirittura aumentata dell'8,6 per cento, mentre quella delle persone idonee al servizio di protezione civile è diminuita della stessa percentuale. Questo sviluppo è da ricondurre anche al fatto che nel 2015 l'esercito ha adattato i suoi criteri per l'idoneità e introdotto l'idoneità differenziata. Di conseguenza, molte persone soggette all'obbligo di leva che in passato sarebbero state inabili al servizio militare ma idonee al servizio di protezione civile sono ora idonee al servizio militare e non possono quindi essere reclutate per la protezione civile. Mentre l'esercito dispone attualmente ancora di effettivi sufficienti per adempiere il suo mandato, ciò non è ormai più il caso per la protezione civile⁷.

Sulla base dell'effettivo reale del 2024, del numero di reclutamenti annuali previsti (circa 4000 all'anno) e del numero dei proscioglimenti, per il 2030 risulterebbe un effettivo reale di 50 000 militi. L'effettivo reale comprende anche la riserva di personale. Fino alla sua soppressione, nel calcolo dell'effettivo reale occorre quindi tenere conto anche dei militi che vi sono incorporati.

La presente revisione prevede che d'ora in poi i Cantoni verificheranno e, se del caso, aggiorneranno il profilo delle prestazioni e la struttura organizzativa ogni cinque anni. Se ciò comporterà dei cambiamenti, anche gli effettivi regolamentari dovranno essere adeguati di conseguenza. Il primo aggiornamento deve essere effettuato all'entrata in vigore del presente progetto, in modo da garantire che un eventuale impiego di civilisti nella protezione civile, reso possibile dalla revisione, sia fondato su basi attuali e verificabili. L'aggiornamento potrebbe portare a un adeguamento dell'effettivo nazionale regolamentare.

1.1.3 Conseguenze

La situazione di minaccia e di pericolo rilevante per la protezione della popolazione descritta nei rapporti sulla politica di sicurezza 2010⁸, 2016⁹ e 2021¹⁰ nonché nel Rapporto complementare al Rapporto sulla politica di sicurezza 2021¹¹ relativo alle conseguenze della guerra in Ucraina non è sostanzialmente cambiata, ma in alcuni ambiti si è 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 le minacce, anche quelle la cui probabilità d'insorgenza è stata valutata moderata, possono verificarsi in qualsiasi momento e con breve preavviso. In en-

⁷ Rapporto del Consiglio federale del 30 giu. 2021 sull'apporto di personale in seno all'esercito e alla protezione civile; parte 1: analisi e provvedimenti a breve e medio termine, FF **2021** 1555, pag. 7; cit. rapporto sull'apporto di personale (parte 1).

⁸ Rapporto del Consiglio federale del 23 giugno 2010 all'Assemblea federale sulla politica di sicurezza della Svizzera (RAPOLSIC 2010); FF **2010** 4511.

⁹ La politica di sicurezza della Svizzera. Rapporto del Consiglio federale; FF **2016** 6979.

¹⁰ La politica di sicurezza della Svizzera. Rapporto del Consiglio federale; FF **2021** 2895.

¹¹ Rapporto complementare al rapporto sulla politica di sicurezza 2021 relativo alle conseguenze della guerra in Ucraina. Rapporto del Consiglio federale del 7 settembre 2022; FF **2022** 2357.

trambi i casi, il Consiglio federale ha chiamato in servizio la protezione civile per sostenere i Cantoni e altri organi federali. Per la gestione della pandemia di COVID-19, la protezione civile ha prestato circa 560 000 giorni di servizio.

Da queste premesse 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, incendi boschivi 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 affrontare ulteriori eventi a breve termine, mandati di prestazioni cantonali e comunali nonché aiuti intercantionali.

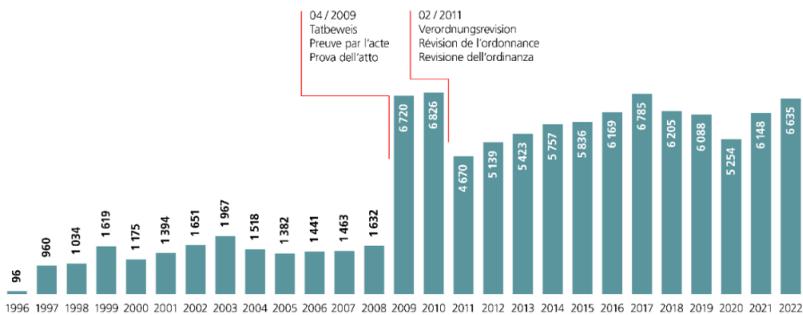
Tendenzialmente sono necessarie più persone che prestano servizio di protezione civile; una notevole riduzione dell'effettivo regolamentare comporterebbe inevitabilmente a medio termine una riduzione delle prestazioni. A seconda della portata dell'evento, potrebbe non essere più possibile fornire sufficiente 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 adottare misure volte a migliorare gli effettivi nella protezione civile almeno a medio termine. Una soluzione a lungo termine, invece, richiederebbe necessariamente una riorganizzazione dell'intero modello dell'obbligo di prestare servizio nella Costituzione.

1.1.4 Servizio civile

Al servizio civile vengono ammesse le persone soggette all'obbligo di prestare servizio militare che non possono conciliare il servizio militare con la loro coscienza e che al momento dell'ammissione sono idonee 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 impiegato nei seguenti settori: sanità, socialità, istruzione, 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). Contrariamente all'esercito e alla protezione civile, il servizio civile non dispone né di strutture dirigenziali, né di equipaggiamento proprio. Gli istituti d'impiego riconosciuti gestiscono i civilisti all'interno delle loro strutture durante gli impieghi, e questo anche in caso di impieghi in relazione a catastrofi e situazioni d'emergenza e durante la rigenerazione dopo tali eventi, ciò che limita fortemente le opzioni di impiego.

A differenza dell'esercito e della protezione civile, per la sua finalità costituzionale il servizio civile quale servizio sostitutivo non può avere un mandato di prestazione quantitativamente definito né 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 inizialmente 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 dapprima aumentato in modo marcato. Negli ultimi anni si è assestato intorno alle 6000 persone all'anno. Alla fine del 2022, i civilisti erano 56 521, di cui il 53 per cento (30 185) aveva prestato tutti i giorni di servizio¹².



Numero di ammissioni al servizio civile 1996-2022

È nell'interesse del DEFR chiarire e statuire 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 rivolte al servizio civile per sgravare altri strumenti della politica di sicurezza, in particolare l'esercito e la protezione civile, sono pervenute prima e più rapidamente del previsto, rendendo necessari impieghi con tempi di preparazione più brevi. Il Piano svizzero per la pandemia influenzale 2018¹³ prevede un preavviso di 4-6 settimane. Le aspettative al momento delle domande di sostegno da parte di civilisti e lo sviluppo della pandemia di COVID-19 hanno evidenziato la necessità di una capacità d'impiego più rapida. La necessità di accertamenti e adeguamenti è stata evi-

¹² www.civi.admin.ch > Infoteca > Il servizio civile in cifre > Ammissioni

¹³ www.ufsp.admin.ch > L'UFSP > Pubblicazioni > Opuscoli e poster > Pubblicazioni sulle malattie trasmissibili > Piano svizzero per la pandemia influenzale 2018

denziata anche in diversi interventi parlamentari¹⁴ e menzionata dal Controllo federale delle finanze (CDF)¹⁵. La presente revisione fornisce i dovuti chiarimenti. Tuttavia, non contiene alcuna nuova norma relativa alla convocazione dei civilisti per l'impiego in relazione a catastrofi e situazioni d'emergenza ai sensi degli articoli 7a e 14 LSC, che consentirebbe di mobilitare queste persone in modo rapido e vincolante in caso di eventi rilevanti per la protezione della popolazione, allo stesso modo dei militari e dei militi di protezione civile. La proposta presentata all'Ufficio federale di giustizia (UFG) prevedeva di adeguare l'articolo 3 della legge federale del 20 dicembre 1968¹⁶ sulla procedura amministrativa al modello del sistema di chiamata in servizio militare (art. 38 LM), che prevede eccezioni alla garanzia della via giudiziaria (art. 29a Cost.) a livello di legge federale, affinché la protezione legale fosse limitata anche per i civilisti impiegati ai sensi degli articoli 7a e 14 LSC. Secondo l'UFG, tuttavia, tale norma non è compatibile con la garanzia alla via giudiziaria. Dopo un attento esame, l'UFG non ha ravvisato alcuna possibilità di attuare la suddetta proposta in modo conforme alla Costituzione, motivo per cui non sarà portata avanti.

1.1.5 Rapporto sull'apporto di personale (parte 1)

Il 28 giugno 2017, il Consiglio federale ha incaricato il Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport (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 illustra le possibilità di 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». Questo rapporto analizza lo sviluppo degli effettivi dell'esercito e della protezione civile nonché le cause del loro calo negli ultimi anni e propone diverse misure volte a migliorare l'apporto di personale nella protezione civile a breve e medio termine¹⁷.

Per attuare quanto prima tali misure, 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.

¹⁴ Cfr. Ip Roth 20.3261 Impiego del servizio civile durante l'emergenza Covid-19; Ip Streiff-Feller 20.3617 Impiego ottimale di tutti i civilisti nelle situazioni d'emergenza; Ip Studer 20.3841 Il servizio civile non deve essere limitato durante una crisi; Ip Flach 20.3848 Il servizio civile potrebbe sostenere di più la popolazione in una situazione di emergenza; Ip Schlatter 20.4631 «Crisi del coronavirus. Prima i civilisti, poi i militari»; Mo Cattaneo 20.4407 «Servizio civile e Covid-19. Richiedere impieghi vincolanti in caso di situazione d'emergenza».

¹⁵ Rapporto del CDF 20542 del 12 gen. 2022 *Valutazione dell'impiego di persone soggette all'obbligo di prestare servizio presso l'Esercito, la protezione civile e il servizio civile durante la pandemia di COVID-19*, consultabile all'indirizzo www.efk.admin.ch > Pubblicazioni

¹⁶ RS 172.021

¹⁷ Rapporto sull'apporto di personale (parte 1), FF 2021 1555, pag. 38 segg.

Il progetto doveva presentare i seguenti contenuti:

- l'estensione dell'obbligo di prestare servizio di protezione civile alle persone soggette all'obbligo di prestare servizio militare che vengono prosciolte dall'esercito alla fine dell'anno in cui compiono 25 anni senza aver assolto la SR (misura F del rapporto sull'apporto di personale, parte 1);
- 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 (misura G del rapporto sull'apporto di personale, parte 1);
- l'obbligo per i civilisti di prestare parte del loro servizio civile in un'OPC con un sottoeffettivo persistente (misura I del rapporto sull'apporto di personale, parte 1).

Il Consiglio federale ha in aggiunta incaricato il DDPS di esaminare, in collaborazione con la Conferenza governativa per gli affari militari, la protezione civile e i pompieri, la possibilità di un'attribuzione in deroga al principio del domicilio e di un'idoneità differenziata per il servizio di protezione civile (misure B e C del rapporto sull'apporto di personale, parte 1).

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 (misura E del rapporto sull'apporto di personale, parte 1).

1.2 Alternative esaminate e opzione 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.

1.2.1 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 federale¹⁸. Un ulteriore esame di alternative non è quindi necessario. Possibili varianti per una riorganizzazione a lungo termine dell'intero modello dell'obbligo di prestare servizio sono presentate nel rapporto sull'apporto di personale (parte 2)¹⁹.

¹⁸ Rapporto sull'apporto di personale (parte 1), FF **2021** 1555, pag. 41 segg.

¹⁹ Rapporto del Consiglio federale del 4 mar. 2022 sull'apporto di personale in seno all'esercito e alla protezione civile; parte 2: possibilità di ulteriore sviluppo a lungo termine del sistema dell'obbligo di prestare servizio, FF **2022** 665; cit. rapporto sull'apporto di personale (parte 2).

1.2.2 Principio del domicilio

Il principio del domicilio prevede che le persone tenute a prestare servizio di protezione civile siano incorporate 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 di un Cantone limitrofo (art. 35 cpv. 1 LPPC).

Un'abolizione più estesa del principio del domicilio comporterà nuove sfide. In linea di principio, la protezione civile è una risorsa cantonale e il fatto che i suoi militi siano radicati nella regione riveste quindi un ruolo importante. In caso d'evento può essere fondamentale che i militi entrino in servizio il più rapidamente possibile. Inoltre, a differenza dell'esercito, la protezione civile non dispone di caserme dove alloggiare i militi in servizio. L'incorporazione di militi provenienti da Cantoni più distanti di quelli limitrofi comporterebbe la necessità di verificare la questione dell'alloggio, ciò che potrebbe generare costi aggiuntivi per i Cantoni.

Inoltre se una regione gode di buoni collegamenti, sarebbe riduttivo basarsi unicamente sui confini cantonali. Inoltre, è necessario garantire che la protezione civile esaurisca il più possibile le proprie risorse prima di ricorrere a civilisti. La presente revisione prevede quindi che il principio del domicilio venga per quanto possibile abbandonato. Tuttavia, si continuerà ad applicare il principio secondo cui le persone tenute a prestare servizio di protezione civile vengano incorporate prioritariamente nel loro Cantone di domicilio o in un Cantone limitrofo e all'interno della loro regione linguistica. Il Consiglio federale emanerà le relative prescrizioni a livello di ordinanza.

D'ora in poi, l'UFPP potrà inoltre reincorporare direttamente le persone tenute a prestare servizio di protezione civile di Cantoni con sovraeffettivi nei Cantoni con sottoeffettivi. In questo modo la compensazione tra Cantoni può avvenire idealmente sin dal reclutamento.

1.2.3 Idoneità differenziata per le persone tenute a prestare servizio di protezione civile

È stata esaminata anche l'introduzione di un'idoneità differenziata per le persone tenute a prestare servizio di 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 della condotta, addetto/a all'assistenza, pioniere/a, cuoco/a, sorvegliante dell'infrastruttura e sorvegliante del materiale. Vale inoltre il principio secondo cui, in caso d'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 Altre modifiche

Oltre alle misure volte a garantire gli effettivi nella protezione civile, saranno apportate anche altre modifiche. Nell'ambito del servizio sanitario coordinato (SSC) e del coordinamento dei trasporti, le basi giuridiche non sono più aggiornate e dovranno essere adeguate. È prevista l'introduzione in tutta la Svizzera di punti di raccolta d'urgenza, con un'identità visiva unitaria e servizi comparabili. A tal fine, la Confederazione supporterà i Cantoni con attività di coordinamento. Sono inoltre apportate piccole modifiche, in parte solo di natura redazionale (cfr. commento ai singoli articoli).

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

Il progetto non è annunciato né nel messaggio del 24 gennaio 2024²⁰ sul programma di legislatura 2023-2027. 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 la decisione del Consiglio federale del 30 giugno 2021 e quindi a raggiungere l'obiettivo 18 del programma di legislatura 2023-2027.

1.5 Interventi parlamentari

Il presente progetto non è stato redatto in risposta ad alcun intervento parlamentare.

2 Procedura preliminare, in particolare procedura di consultazione

2.1 Risultati della procedura di consultazione

Il 25 gennaio 2023, il Consiglio federale ha incaricato il DDPS di avviare una procedura di consultazione sulla revisione parziale della LPPC, della LM e della LSC e di invitare i Cantoni, i partiti politici, le associazioni mantello dei Comuni, delle città e delle regioni di montagna, le associazioni di categoria e altre cerchie interessate a prendere posizione in merito. La procedura di consultazione è durata dal 26 gennaio al 2 maggio 2023. 137 destinatari sono stati invitati a presentare le loro osservazioni. In totale sono pervenuti 77 pareri.

La maggior parte dei partecipanti alla procedura di consultazione ha accolto con favore l'orientamento della revisione. Tutte le parti sottolineano i benefici e l'importanza della protezione civile e del servizio civile e attirano l'attenzione sul fatto che il progetto può migliorare solo temporaneamente i problemi di apporto di personale alla protezione civile e non può sostituire una profonda riforma del modello dell'obbligo di prestare servizio. I Cantoni, la maggior parte dei partiti (PLR, Alleanza del Centro,

²⁰ FF 2024 525

Giovani del Centro, UDC, PVL) e delle associazioni e varie altre parti interessate sono favorevoli alle modifiche di legge, soprattutto alle misure volte a migliorare gli effettivi della protezione civile, e in particolare alla possibilità di impiegare le persone soggette al servizio civile anche nella protezione civile. Alcuni partiti (PS, Verdi, PES, GPES), associazioni, gruppi d'interesse e istituti d'impiego sono invece contrari alla revisione. Fondamentalmente sono contrari all'impiego di civilisti nella protezione civile e, di conseguenza, anche a tutti i relativi emendamenti alla relativa legislazione.

Gli oppositori al progetto criticano in particolare il fatto che si baserebbe su dati lacunosi. L'effettivo regolamentare di 72 000 militi della protezione civile si baserebbe su dati del 2010 e da allora non sarebbe più stato aggiornato. Le cifre relative all'effettivo reale e al reclutamento non sarebbero affidabili. Il presunto sottoeffettivo e la necessità di ricorrere anche a civilisti non sarebbero comprovati in modo affidabile.

La maggior parte dei Cantoni ritiene la definizione prospettica di OPC in sottoeffettivo e la valutazione annuale come non applicabili nella prassi. Secondo loro, il valore di riferimento dovrebbe essere il Cantone e non la singola OPC. Inoltre, ritengono che sia necessario trovare una soluzione pluriennale. L'opposizione critica anche la compensazione a livello di OPC e afferma che non è chiaro chi definisca l'effettivo regolamentare e come si possa evitare che singole OPC abbiano un effettivo regolamentare troppo elevato. Inoltre, non sarebbe chiaro cosa accadrebbe ai civilisti assegnati alla protezione civile se venisse nuovamente incorporato un numero più alto di persone tenute a prestare servizio di protezione civile.

Gli oppositori sostengono inoltre che la protezione civile dovrebbe coprire il numero insufficiente di effettivi con le proprie risorse e non ricorrere al servizio civile, ad esempio fissando la fine dell'obbligo di prestare servizio di protezione civile nuovamente a 40 anni. Ritengono che si dovrebbe perlomeno valutare di ricorrere solo a civilisti che si dichiarano volontariamente disposti a un impiego nella protezione civile. Nel complesso, il progetto comprometterebbe l'affidabilità della pianificazione per i civilisti e gli istituti d'impiego, dal momento che gli impieghi nel servizio civile non potrebbero più essere pianificati in modo certo e la cessazione di un impiego di servizio civile in un istituto d'impiego potrebbe essere richiesta in qualsiasi momento a favore di un impiego nella protezione civile. Il progetto sarebbe oltretutto inutile, in quanto già oggi i civilisti possono essere impiegati in OPC che sono state riconosciute come istituti d'impiego. In particolare, l'impiego del servizio civile per far fronte alla pandemia e per assistere i rifugiati provenienti dall'Ucraina dimostrerebbe che la cooperazione tra la protezione civile e il servizio civile funziona già.

I Cantoni ritengono che l'attuazione del progetto creerebbe un onere amministrativo eccessivo. Inoltre, ai civilisti nella protezione civile dovrebbero essere applicate le stesse regole dei militi della protezione civile, in particolare per quanto riguarda la convocazione e le disposizioni disciplinari e penali.

Sia gli oppositori che i Cantoni sostengono che la modifica di legge non dovrebbe, in caso di evento, sottrarre civilisti dai settori della sanità e della socialità a favore della protezione civile, poiché mancherebbero nei primi. Chiedono pertanto una disposizione derogatoria per questi settori.

L'aggiornamento della base giuridica per il SSC e il coordinamento dei trasporti viene in prevalenza accolto con favore. Il coordinamento a livello federale nell'ambito dei

punti di raccolta d'urgenza è stato inserito nel disegno di modifica su esplicita richiesta della stragrande maggioranza dei Cantoni.

In linea di principio i Cantoni sono d'accordo con il trasferimento di compiti relativi alle sirene, poiché non ritengono opportuna la centralizzazione di tali compiti prevista dall'attuale LPPC. Tuttavia, chiedono all'unanimità un'indennità di almeno 800 franchi per sirena all'anno invece dei 450 franchi previsti.

2.2 Modifiche in seguito alla procedura di consultazione

La definizione quantitativa degli effettivi nella protezione civile e le modalità per compensare una carenza di personale sono state completamente rielaborate in collaborazione con i rappresentanti dei Cantoni. I termini «effettivo regolamentare» ed «effettivo reale» sono ora sanciti nella LPPC, comprese le modalità per la loro determinazione da parte dei Cantoni e l'obbligo di aggiornare periodicamente le cifre degli effettivi e la loro base di riferimento. Si garantisce così che i termini siano utilizzati in modo uniforme in tutta la Svizzera e che le cifre siano sempre aggiornate. Il primo aggiornamento delle cifre degli effettivi e delle loro basi dovrà avvenire al più tardi all'entrata in vigore del disegno di modifica. Le cifre relative all'effettivo reale e al reclutamento sono tratte dal Sistema di gestione del personale dell'esercito e della protezione civile (PISA). In origine questo sistema era utilizzato solo per la gestione dei giorni di servizio e non come strumento statistico. Estrapolare le cifre relative al personale era quindi molto dispendioso. Negli ultimi anni il sistema è stato costantemente migliorato e ampliato, tanto che oggi sono disponibili dati affidabili e aggiornati.

Il rilevamento delle carenze di personale e l'eventuale compensazione con civilisti avviene annualmente, come previsto dal progetto posto in consultazione, ma è stato sviluppato un metodo semplificato. Il ciclo pluriennale auspicato avrebbe sollevato numerose domande complementari che avrebbero complicato notevolmente l'attuazione del progetto. Vari piccoli adeguamenti al modello di servizio assicurano inoltre che vengano dapprima esaurite tutte le risorse della protezione civile. Ad esempio, la fine dell'obbligo di prestare servizio di protezione civile è stata fissata a 38 anni. Ciò significa che anche le persone reclutate solo all'età di 25 anni possono prestare 14 anni di servizio di protezione civile. In linea di principio l'istruzione di base deve iniziare entro due anni dal reclutamento, ma ora può essere completata fino all'età di 30 anni anche dalle persone tenute a prestare servizio di protezione civile che sono state reclutate prima dei 25 anni, in modo che il loro obbligo di prestare servizio di protezione civile non decada più al compimento dei 25 anni di età per mancanza di possibilità d'istruzione, come talvolta accade oggi. Il principio del domicilio è stato completamente abolito, di modo che i sottoeffettivi cantonali possano essere compensati anche da Cantoni non direttamente confinanti che presentano un'eccedenza.

Già oggi la legge vigente permette di riconoscere le OPC come istituti d'impiego per il servizio civile. Poiché le persone soggette al servizio civile pianificano i loro impieghi in modo indipendente nel quadro del loro obbligo di impiego, per le OPC non c'è alcuna garanzia di poter impiegare dei civilisti. Affinché un impiego nella protezione civile abbia senso, i civilisti devono inoltre completare l'istruzione di base e i

successivi corsi di ripetizione e devono poter essere impiegati con un preavviso molto breve in caso di evento. Attualmente, con i civilisti che pianificano autonomamente i propri impieghi, ciò risulta molto difficile. Un obbligo legale è l'unico modo per introdurre il carattere vincolante e una pianificazione affidabile

Sebbene la protezione civile e il servizio civile collaborino periodicamente, proprio gli impieghi nella gestione della pandemia e per l'assistenza ai rifugiati provenienti dall'Ucraina hanno evidenziato il valore, ma anche i limiti, degli impieghi indipendenti del servizio civile in caso di catastrofi e situazioni d'emergenza.

Nella stesura del progetto, l'intento era di garantire che l'impiego vincolante di civilisti in un'OPC possa essere attuato con il minor onere amministrativo possibile per tutte le parti coinvolte: i Cantoni, gli istituti d'impiego (comprese le OPC) e i civilisti. Occorre tenere conto del principio secondo cui i civilisti sono sempre soggetti alla legislazione sul servizio civile, anche quando sono impiegati nella protezione civile. La responsabilità rimane presso l'Ufficio federale del servizio civile (CIVI). I Cantoni possono svolgere gli stessi compiti di controllo che svolgono per i militi della protezione civile nel PISA.

Il CIVI invia ai civilisti la convocazione ai servizi d'istruzione sulla base del preavviso di servizio annuale dell'OPC. In questo modo si garantisce che i civilisti possano pianificare con sufficiente anticipo e in modo affidabile i loro servizi in istituti d'impiego del servizio civile e che anche gli istituti d'impiego dispongano della necessaria sicurezza della pianificazione.

La convocazione destinata ai militi della protezione civile viene inviata anche ai civilisti. Per questi ultimi, si tratta essenzialmente di una comunicazione con i dettagli dell'impiego già notificato dal CIVI.

La maggior parte dei giorni di servizio civile (circa il 67% nel 2022) viene svolta in istituzioni del settore socio-sanitario. Se si dovesse prevedere un'eccezione che esoneri completamente i rispettivi civilisti dal prestare parte del servizio civile nella protezione civile, si metterebbe in discussione il fulcro del presente progetto. Nella prassi, il problema si porrebbe solo se i compiti della protezione civile e i suddetti campi di attività del servizio civile fossero contemporaneamente interessati da un evento, come è accaduto, ad esempio, nel caso degli impieghi nel settore sanitario per la gestione della pandemia. È però nell'interesse della stessa protezione civile non sottrarre risorse umane ai suoi partner nella gestione degli eventi. Per questo motivo, nella lotta alla pandemia sono state impiegate prioritariamente persone che si sono offerte volontariamente, studenti e disoccupati. Inoltre, la protezione civile ha evitato, per quanto possibile, di impiegare militi che lavoravano nel settore sanitario. Questo approccio pratico e orientato alle soluzioni si è rivelato valido e dovrebbe essere mantenuto anche per le persone che in caso di evento stanno già svolgendo un servizio civile.

L'importo forfettario di almeno 800 franchi per sirena all'anno richiesto dai Cantoni porterebbe a costi totali di circa 4 milioni di franchi all'anno, molto più dei 3 milioni di franchi all'anno disponibili per l'esercizio e la manutenzione delle sirene. Le disposizioni dell'avamprogetto (art. 9 e 24 AP-LPPC) volte a trasferire ai Cantoni vari compiti relativi alle sirene sono quindi state stralciate. Si tratta pertanto di attuare la legge vigente, secondo cui dal 1° gennaio 2025 la Confederazione deve occuparsi dell'esercizio e della manutenzione delle sirene. A tal fine restano però a disposizione

solo otto mesi invece dei quattro anni inizialmente previsti. Su iniziativa dei Cantoni e d'intesa con essi, il Consiglio federale chiederà quindi al Parlamento di prolungare il periodo di transizione con un progetto di legge separato. Con questo regolamento temporaneo, la Confederazione e i Cantoni intendono darsi il tempo di rivedere la ripartizione delle competenze nel settore delle sirene e, se necessario, di sviluppare in modo strutturato le basi legali e le condizioni quadro per una soluzione futura.

2.3 Suddivisione in due progetti

Dalla procedura di consultazione è emerso che gli oppositori del progetto di modifica di legge rifiutano principalmente le disposizioni che prevedono l'obbligo di prestare servizio civile nella protezione civile oppure necessarie a tal fine. Ciò riguarda la misura I del rapporto sull'apporto di personale, parte 1 (Organizzazioni di protezione civile quali istituti d'impiego del servizio civile). Le altre modifiche, in particolare quelle relative alla soppressione del principio di domicilio e all'estensione dell'obbligo di prestare servizio di protezione civile a determinate persone soggette all'obbligo di prestare servizio militare (misure B, F e G del rapporto sull'apporto di personale, parte 1) hanno invece riscosso un ampio consenso. Queste misure da sole contribuirebbero già a migliorare gli effettivi della protezione civile. Altre disposizioni, come la nuova base giuridica per il SSC e il coordinamento dei trasporti, devono essere valutate indipendentemente dalla questione dell'apporto di personale e hanno riscosso consensi nella procedura di consultazione.

Per evitare che quest'ultima parte della revisione venga ritardata o respinta in caso di referendum, il progetto di modifica è stato suddiviso:

- progetto A: impiego nella protezione civile di persone che devono prestare servizio civile;
- progetto B: disposizioni relative al servizio sanitario coordinato, al coordinamento dei trasporti e ai punti di raccolta d'urgenza cantonali nonché disposizioni generali concernenti la protezione civile.

3 Diritto comparato, in particolare 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.

4 Puntii essenziali del progetto

4.1 La nuova normativa proposta

4.1.1 Estensione dell'obbligo di prestare servizio nella protezione civile a determinate persone soggette all'obbligo di prestare servizio militare ed ex militari

Con il progetto A, l'obbligo di prestare servizio nella protezione civile viene esteso a due categorie di persone soggette all'obbligo di prestare servizio militare ed ex militari. Da un lato, si tratta delle persone soggette all'obbligo di prestare servizio militare che vengono prosciolte dall'esercito prima della fine dell'anno in cui compiono 25 anni senza aver assolto la SR. Finora venivano prosciolte dall'esercito, ma non dall'obbligo di prestare 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 prosciolte anche dall'obbligo di prestare servizio militare e, se idonee, assoggettate 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.

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

Con il progetto A i civilisti potranno essere obbligati a prestare una parte del servizio civile nella protezione civile di un Cantone in sottoeffettivo. Si tratta 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) continuerà a essere responsabile degli aspetti amministrativi. Le OPC nel relativo Cantone vengono riconosciute come istituti d'impiego del servizio civile.

Se un Cantone presenta un effettivo reale della protezione civile inferiore all'effettivo regolamentare, è in sottoeffettivo. Il sottoeffettivo viene rilevato annualmente per disporre sempre di dati aggiornati. Il sottoeffettivo va compensato in primo luogo con risorse della protezione civile, ossia attraverso un cambiamento d'incorporazione di militi di altri Cantoni. Sarà consentito ricorrere a civilisti solo se questi provvedimenti non permettono di compensare i sottoeffettivi. Si dovrà ricorrere possibilmente a civilisti già inclini per loro convinzione personale a prestare una parte del servizio civile nella protezione civile. I civilisti assolveranno la regolare istruzione di base della protezione civile e potranno frequentare anche corsi complementari o corsi per quadri.

I civilisti prestano un massimo di 80 giorni di servizio civile nella protezione civile. 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 di fatto in un'OPC. 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 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 ricorrerà solo al numero di civilisti realmente necessario per compensare i sottoeffettivi, l'impiego nella protezione civile concernerà solo una parte dei civilisti. I criteri per la scelta dei civilisti da impiegare in un'OPC saranno precisati a livello di ordinanza. Si considererà principalmente il luogo di domicilio, le capacità e la formazione del civilista nonché le esigenze dell'OPC interessata. Le OPC hanno fondamentalmente la priorità rispetto agli altri istituti d'impiego del servizio civile. Tuttavia, s'intende garantire la sicurezza della pianificazione sia per gli istituti d'impiego sia per i civilisti, ad esempio attraverso la convocazione precoce ai servizi d'istruzione sulla base del preavviso di servizio dell'OPC e quindi rispettando i termini di convocazione per il servizio civile. Solo nel caso di impieghi in caso di eventi si applicheranno termini di convocazione ancora più brevi di quelli già oggi previsti per gli impieghi nel servizio civile in caso di catastrofi e situazioni d'emergenza (art. 40a e 40b OSC).

4.1.3 Altre modifiche

Con il progetto B, la presente revisione permette di apportare anche altre modifiche alla LPPC riguardanti il SSC, il coordinamento dei trasporti, i punti di raccolta d'urgenza e il modello dell'obbligo di prestare servizio nella protezione civile.

Il SSC è stato trasferito dall'Aggruppamento Difesa all'UFPP e verrà riorientato al sistema integrato di protezione della popolazione. Per il coordinamento dei trasporti occorre aggiornare le basi giuridiche dell'ordinanza del 18 maggio 2016²¹ concernente il coordinamento dei trasporti in vista di casi di sinistro (OCTS).

È previsto che i Cantoni gestiscano dei punti di raccolta d'urgenza. Su richiesta dei Cantoni, l'UFPP assumerà un ruolo di coordinamento nell'allestimento e nell'esercizio dei punti di raccolta d'urgenza. In questo modo si garantirà l'uniformità a livello nazionale dell'offerta e dell'identità visiva.

Per quanto riguarda il modello dell'obbligo di prestare servizio nella protezione civile, sono previsti piccoli adeguamenti tesi a semplificare e armonizzare vari aspetti come ad esempio l'assolvimento dell'istruzione di base.

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

²¹ RS 520.16

4.2 Compatibilità tra compiti e finanze

4.2.1 Ripercussioni finanziarie

L'attuazione delle modifiche previste non comporta alcun costo aggiuntivo per l'UFPP. Dal momento in cui i civilisti prestano parte del loro servizio in un'OPC anziché in un istituto d'impiego soggetto a tributi, la Confederazione perde i rispettivi introiti. Inoltre, aumenta l'onere 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 e delle OPC per la pianificazione degli impieghi dei civilisti, che aumenterà in seguito al coordinamento con il CIVI. I costi sono coperti dai fondi disponibili.

Con il passaggio del SSC all'UFPP, a quest'ultimo sono state trasferite anche le risorse finanziarie. Con la presente revisione non sono richiesti fondi supplementari.

Il coordinamento nell'allestimento e nell'esercizio dei punti di raccolta d'urgenza non comprende un sostegno finanziario della Confederazione ai Cantoni. I costi generati per la Confederazione dalla prevista gestione di un sito Web a livello nazionale per i punti di raccolta d'urgenza e da eventuali altre misure coordinative dovranno essere coperti con i fondi disponibili.

Nell'ambito della presente revisione non sono richiesti fondi supplementari per l'esercizio e la manutenzione delle sirene.

4.2.2 Ripercussioni sull'effettivo del 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 quali istituti d'impiego del servizio civile inciderà per un breve periodo, 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 con progetti nell'ambito della trasformazione digitale.

Con il trasferimento del SSC all'UFPP sono state trasferite anche le risorse umane. Nell'ambito della presente revisione non sono richiesti mezzi supplementari.

Per i Cantoni, l'integrazione amministrativa dei civilisti nella protezione civile comporterà verosimilmente un certo onere aggiuntivo, almeno inizialmente. L'obiettivo è quello di creare un'interfaccia digitale tra il PISA e il sistema automatizzato d'informazione del servizio civile (art. 80 cpv. 1 LSC e art. 2 dell'ordinanza del 20 agosto 2014²² sul sistema d'informazione del servizio civile). Ciò permetterebbe di uniformare il più possibile i processi amministrativi per la gestione dei civilisti a quelli dei militi di protezione civile, riducendo così al minimo il lavoro amministrativo aggiuntivo. I processi legati al servizio civile sono già oggi in gran parte digitalizzati, motivo per cui i nuovi processi si dovrebbero consolidare in breve tempo.

²² RS 824.095

4.3 **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 le due forme di organizzazione. A tal fine è fondamentale ridurre al minimo indispensabile le procedure amministrative e garantire lo scambio di dati tra il PISA e il sistema automatizzato d'informazione del servizio civile.

5 **Commento ai singoli articoli**

5.1 **Progetto A: impiego nella protezione civile di persone che devono prestare servizio civile**

5.1.1 **Legge sulla protezione della popolazione e sulla protezione civile**

Art. 29a Servizi prestati in un'organizzazione di protezione civile da persone che devono prestare servizio civile

Fondamentalmente, le persone che devono prestare servizio civile potranno essere vincolate a prestare impieghi di servizio civile nella protezione civile, senza tuttavia essere assoggettate all'obbligo di prestare servizio di protezione civile. Il loro impiego nella protezione civile è retto dalla legislazione sul servizio civile, che a tal fine adotta in diversi punti nuove disposizioni (art. 28 cpv. 5, art. 29 cpv. 1^{bis}, art. 36 cpv. 1^{bis}, art. 40a cpv. 1^{bis} LSC). Nella LPPC sono disciplinati solo gli aspetti che riguardano direttamente la protezione civile.

Art. 36 Effettivo regolamentare ed effettivo reale

La protezione civile può svolgere i suoi compiti (art. 28) solo se dispone di effettivi sufficienti. L'obiettivo da raggiungere è l'effettivo regolamentare. Questo viene determinato da ciascun Cantone sulla base del suo profilo prestazionale e della sua struttura organizzativa. I fattori determinanti sono l'analisi dei pericoli e dei rischi, il numero di abitanti, la struttura degli insediamenti e la topografia. Occorre inoltre tenere conto del fatto che, in caso di evento, un certo numero di militi non sarà in grado di dare seguito alla chiamata in servizio per malattia, soggiorno all'estero o simili. Su questa base ogni Cantone determina il proprio fabbisogno di militi istruiti, incorporati e pronti a intervenire, suddivisi per funzione e formazione. L'effettivo regolamentare deve essere aggiornato almeno ogni cinque anni per tenere conto di eventuali cambiamenti.

L'effettivo reale rappresenta la totalità dei militi di fatto incorporati in un'OPC e istruiti e dei coscritti reclutati ma non ancora istruiti. Anche i civilisti che prestano

parte del loro servizio civile in un'OPC saranno conteggiati come parte dell'effettivo reale. Idealmente, l'effettivo reale coincide con l'effettivo regolamentare.

I Cantoni devono rilevare e comunicare all'UFPP annualmente l'effettivo reale e un'eventuale differenza rispetto all'effettivo regolamentare. Questo è il requisito per la compensazione di un sottoeffettivo ai sensi dell'articolo 36°.

I dettagli relativi alla determinazione dell'effettivo regolamentare e dell'effettivo reale nonché del loro aggiornamento sono disciplinati a livello di ordinanza.

Art. 36a Compensazione di un sottoeffettivo

I Cantoni devono rilevare annualmente il loro effettivo reale e un'eventuale differenza rispetto all'effettivo regolamentare. Se l'effettivo reale in un determinato anno è inferiore all'effettivo regolamentare, ossia se il Cantone presenta un sottoeffettivo (art. 36 cpv. 3), quest'ultimo può essere compensato in base alle priorità stabilite al capoverso 1. I Cantoni decidono come compensare il sottoeffettivo e non sono obbligati a compensare automaticamente e immediatamente il sottoeffettivo.

In prima priorità si farà ricorso a persone tenute a prestare servizio di protezione civile provenienti da Cantoni in sovraeffettivo. Per agevolare l'organizzazione e l'amministrazione, in pratica si attingerà a persone tenute a prestare servizio di protezione civile che hanno distanze di viaggio possibilmente brevi e che provengono dalla stessa regione linguistica.

In seconda priorità si potranno vincolare delle persone che devono prestare servizio civile a prestare parte del loro servizio nella protezione civile di un Cantone in sottoeffettivo. I criteri in base ai quali i civilisti vengono selezionati per essere assegnati alla protezione civile sono specificati a livello di ordinanza. Questi criteri comprendono principalmente il luogo di domicilio, le competenze e la formazione del civilista nonché il fabbisogno dell'OPC interessata. I civilisti prestano un massimo di 80 giorni di servizio in un'OPC. Indipendentemente dal numero di giorni di servizio prestati, il loro obbligo di prestare servizio di protezione civile termina al più tardi quattro anni prima della fine dell'assoggettamento al servizio civile. In questo modo si garantisce che abbiano prestato tutti i giorni di servizio entro la fine del loro obbligo.

Fondamentalmente, tutti i civilisti sono tenuti a prestare parte del loro servizio civile in un'organizzazione di protezione civile. Nel limite del possibile è però auspicabile ricorrere in primo luogo ai civilisti le cui inclinazioni personali sono affini allo svolgimento di parte del servizio civile nella protezione civile, sempreché soddisfino tutti i criteri e dispongano delle attitudini necessarie, nel pieno rispetto del principio di proporzionalità. Il CIVI creerà i processi volti ad appurare le inclinazioni personali dei candidati e dei civilisti in modo da tener conto anche delle preferenze personali al momento dell'assegnazione a un'OPC.

In linea di principio, gli interventi nella protezione civile hanno la precedenza sugli impieghi nel servizio civile (art. 23 cpv. 1 LSC). Tuttavia, occorre adottare misure atte ad assicurare la pianificazione più certa possibile per gli istituti d'impiego e i civilisti, tra cui la convocazione precoce sulla base del preavviso di servizio e la rinuncia a convocare al servizio civile nei periodi in cui sussiste già una convocazione della protezione civile. Un impiego nel servizio civile può però essere interrotto a favore di un intervento nella protezione civile in seguito a un evento; disposizioni

simili esistono già nella LSC per gli impieghi nel servizio civile in caso di catastrofi e di situazioni di emergenza nonché per la rigenerazione dopo simili eventi. La missione della protezione della popolazione è rispettata, in quanto si tiene conto degli altri possibili impieghi di un civilista. Questo vale in particolare per i settori della sanità e della socialità. Sulla base dell'esperienza nella lotta alla pandemia, dove un approccio pragmatico ha dimostrato la sua validità, si rinuncia a norme più dettagliate. I civilisti hanno nei confronti delle OPC gli stessi doveri che hanno nei confronti degli altri istituti d'impiego. In particolare il dovere di ottemperare alle istruzioni e disposizioni dell'OPC e di suoi delegati, tra cui i comandanti e i quadri (art. 27 cpv. 3 lett. a LSC) e di dare seguito alle convocazioni. L'inosservanza può essere sanzionata con misure disciplinari o penali (art. 68 segg. LSC) che rientrano nelle competenze del CIVI.

Se in un determinato anno l'effettivo reale in un Cantone è superiore a quello regolamentare, in linea di principio ciò non ha conseguenze immediate. In particolare, l'obbligo per i civilisti che negli anni precedenti sono stati assegnati alla protezione civile non termina anticipatamente (art. 8 cpv. 2 LSC). Questo non sarebbe giustificabile in termini di ritorno sull'istruzione e potrebbe ricondurre direttamente a una carenza di personale.

D'ora in poi l'UFPP avrà la facoltà di incorporare i militi eccedenti di un Cantone in un Cantone in sottoeffettivo. Ciò permetterà idealmente di compensare eventuali carenze già al momento del reclutamento.

La procedura per stabilire un sottoeffettivo e assegnare civilisti alla protezione civile è disciplinata a livello di ordinanza.

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 quindi tramite il CIVI, nel rispetto dei termini per la convocazione ordinaria. Le OPC mettono a disposizione del CIVI la loro pianificazione degli impieghi e i preavvisi per l'anno successivo. I dettagli relativi alle istruzioni e ai corsi di ripetizione sono comunicati ai civilisti direttamente dalla relativa OPC.

Gli impieghi in caso di 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. 49 cpv. 1^{er}

L'istruzione di base abilita i militi della protezione civile e i civilisti assegnati alla protezione civile a svolgere i loro compiti a livello di truppa. Le persone soggette all'obbligo di leva che al momento del reclutamento vengono dichiarate idonee al servizio di protezione civile vengono attribuite direttamente alla protezione civile. Al contrario, con l'ammissione al servizio civile le persone dichiarate idonee al servizio militare sono assoggettate al servizio civile, ciò che esclude un loro assoggettamento all'obbligo di prestare servizio di protezione civile (cfr. art. 29 cpv. 2 lett. a LPPC).

L'ammissione al servizio civile comporta però l'obbligo di prestare parte del servizio civile nella protezione civile (cfr. art. 18 cpv. 1 LSC). Una volta ammessi al servizio civile, i civilisti vengono incorporati in un'OPC e attribuiti a una funzione dall'ufficiale di reclutamento (cfr. art. 9 cpv. 2 LSC). In seguito, assolvono l'intera istruzione di base nella protezione civile insieme ai militi di protezione civile.

Il fatto di statuire che l'istruzione di base sia assolta il più rapidamente possibile è giustificato considerato che il tempo d'impiego nella protezione civile è più breve per i civilisti rispetto alle persone tenute a prestare servizio di protezione civile.

Art. 93 cpv. 3

I dati personali delle persone soggette al servizio civile che prestano parte del loro servizio obbligatorio in un'OPC sono trattati in primo luogo 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.

Art. 94 cpv. 1

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

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

Secondo il diritto in vigore i militi che non sono attribuiti a un'OPC vengono 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 nella protezione civile di un Cantone in 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 sono incorporati nella riserva nazionale di personale e non hanno ancora compiuto i 28 anni devono essere attribuiti entro due anni, a livello interregionale o intercantonale, a un'OPC e iniziare l'istruzione di base. I militi per i quali l'assolvimento dell'istruzione di base non risulta più opportuno per motivi di età rimangono registrati nel PISA fino alla fine del loro obbligo ordinario di prestare servizio e versano una tassa d'esenzione (art. 1 della legge federale del 12 giugno 1959²³ 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.

5.1.2 **Legge federale del 3 ottobre 2008²⁴ sui sistemi d'informazione militari e su altri sistemi d'informazione del DDPS**

Art. 13 lett. q

Con l'attuazione del presente progetto, i civilisti dovranno prestare parte del loro servizio nella protezione civile.

I loro dati personali sono gestiti principalmente nel sistema automatizzato d'informazione del servizio civile. Per garantire concretamente lo svolgimento degli impieghi dei civilisti nella protezione civile, questi dati devono però poter essere trattati anche nel sistema PISA. Ciò richiede l'aggiunta della lettera q al catalogo dei compiti svolti in PISA e la creazione nella LSC di una base giuridica per la necessaria interfaccia (art. 80 cpv. 2 lett. a e b LSC).

Art. 14 cpv. 2 lett. c

Con l'attuazione del presente progetto, anche i civilisti dovranno prestare parte del loro servizio obbligatorio nella protezione civile. All'articolo 14 capoverso 2 lettera c sono aggiunti i dati necessari per creare le nuove procedure e garantire lo scambio di dati tra il PISA e il sistema automatizzato d'informazione del servizio civile.

Art. 17 cpv. 4^{quinquies}

Secondo il nuovo diritto anche i dati dei civilisti assegnati a un'OPC saranno registrati nel sistema PISA. Il capoverso 6 disciplina la loro conservazione. I civilisti possono essere chiamati in servizio da un'OPC fino a 4 anni prima della fine del loro periodo di servizio. Il calcolo del periodo di conservazione si basa quindi su questa data e non sul termine di cessazione dell'obbligo di prestare servizio civile.

5.1.3 **Legge federale del 6 ottobre 1995 sul servizio civile**

Art. 3a cpv. 2

Il previsto contributo del servizio civile a sostegno di OPC nei Cantoni con un sottoeffettivo nella protezione civile è inserito nell'elenco dell'articolo 3a, così come 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 per la sicurezza.

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

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 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

²⁴ RS 510.91

che si otterrebbe in caso di evento. Per questo motivo, i civilisti dovrebbero essere chiamati in servizio nelle istituzioni già riconosciute come istituti d'impiego (p. es. nei settori della sanità e della socialità), 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* viene precisato affinché la disposizione riguardi non solo gli impieghi per la gestione di catastrofi e situazioni d'emergenza, ma anche quelli per la prevenzione degli eventi e il 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 fondamentalemente svolgere un'attività di pubblica utilità affinché il requisito dell'interesse pubblico sia soddisfatto (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). La LSC prevede disposizioni particolari per il riconoscimento anche nel quadro di impieghi all'estero (art. 7 LSC). 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 urgenti, i potenziali istituti di impiego devono quindi essere esonerati dall'obbligo di presentare documenti approfonditi, così che il prezioso supporto da parte dei civilisti non venga ostacolato da eccessiva burocrazia. 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 dei civilisti in un'OPC. Non va infatti dimenticato che i civilisti devono prestare, secondo la sequenza prevista dalla legge, anche i loro restanti giorni di servizio civile in istituti d'impiego convenzionali. Per garantire che, come in passato, tutti i giorni di servizio civile prescritti siano prestati (art. 9 lett. d), l'obbligo di prestare servizio nella protezione civile termina quattro anni prima della fine dell'obbligo di prestare servizio civile. Il tempo in cui una persona rimane nel servizio civile e quindi anche il tempo a disposizione dei civilisti per impieghi nelle OPC dipendono dalla durata dei servizi eventualmente già prestati nell'esercito. Chi viene ammesso al servizio civile dopo aver assolto la SR (persone che erano già incorporate nell'esercito al momento dell'ammissione legale al servizio civile), a seconda del momento dell'ammissione vi rimane assoggettato ancora solo per pochi anni. 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 l'ha assolta solo in parte), viene prosciolto dal servizio civile solo dopo 12 anni. Quest'ultima categoria di persone è idonea a prestare servizio di protezione civile nelle OPC, poiché

il periodo di assoggettamento rimanente è molto più lungo e più facile da calcolare. Per queste persone l'onere di un'istruzione per gli 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 di fatto in un'OPC, 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 valore indicativo di 80 giorni al massimo di servizio civile da prestare nelle OPC risulta dal numero di giorni richiesti per l'istruzione di base dei militi della protezione civile, dal numero di corsi di ripetizione (4-5 giorni all'anno), da possibili istruzioni complementari e da eventuali interventi in caso di evento. Questo valore medio permette di coprire le diverse esigenze di sostegno alle OPC, mentre la maggior parte dei giorni di servizio prescritti rimangono a disposizione per impieghi di servizio civile convenzionali. In questo modo si rispetta la distinzione, sancita nella Costituzione, tra le due forme di servizio obbligatorio (obbligo di prestare servizio civile e obbligo di prestare servizio di protezione civile).

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 cpv. 2 e 3

Capoverso 2: chi presenta una domanda d'ammissione al servizio civile viene informato del fatto che tale ammissione comporta l'obbligo, in linea di principio, di prestare servizio nella protezione civile. Poiché la domanda di ammissione può essere presentata solo una volta accertata l'idoneità al servizio militare, l'attribuzione a una funzione e l'assegnazione a un'OPC non possono avvenire durante il processo di reclutamento, ma solo dopo l'ammissione al servizio civile, in due procedure separate. Di norma, quindi, non è necessario accertare in modo specifico l'idoneità al servizio di protezione civile. L'ufficiale di reclutamento attribuisce una funzione adeguata. Allo stesso tempo viene fissata la data dell'istruzione di base. Il Cantone designa formalmente l'OPC in cui viene prestato il servizio civile, generalmente dopo che l'istruzione di base è stata assolta. La priorità degli impieghi nelle OPC è garantita dalle disposizioni sull'approvazione delle convenzioni d'impiego (art. 19a cpv. 3 lett. c LSC) e sull'interruzione dell'impiego (art. 23 cpv. 1 LSC). Tuttavia, sono adottate misure atte ad assicurare la pianificazione più certa possibile per gli istituti d'impiego e i civilisti, tra cui la convocazione precoce sulla base del preavviso di servizio e la rinuncia a convocare al servizio civile nei periodi in cui sussiste già una convocazione della protezione civile. Un impiego nel servizio civile può però essere interrotto a favore di un intervento nella protezione civile in seguito a un evento; disposizioni analoghe esistono già nella LSC per gli impieghi nel servizio civile in caso di catastrofi e di situazioni di emergenza nonché per la rigenerazione dopo simili eventi. La

missione della protezione della popolazione è rispettata, in quanto si tiene conto degli altri possibili impieghi di un civilista. Questo vale in particolare per i settori della sanità e della socialità. Sulla base dell'esperienza nella lotta alla pandemia, dove un approccio pragmatico ha dimostrato la sua validità, si rinuncia a definire delle norme in tal senso.

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 servizi in caso di 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 secondo l'articolo 9 capoverso 2 nel quadro della decisione d'ammissione.

Art. 18a cpv. 1

La decisione d'ammissione verrà comunicata a diversi servizi del DDPS. Oltre al Personale dell'esercito, anche l'UFPP dovrà essere informato sullo svolgimento dell'attribuzione della funzione e sull'assegnazione a un'OPC.

Art. 19 cpv. 7 e 8

Mentre per gli impieghi di servizio civile convenzionali è richiesta una convenzione d'impiego (ex cpv. 7), per quelli nelle OPC non è necessario soddisfare questo requisito. Inoltre, anche nel caso di impieghi per far fronte a catastrofi e situazioni d'emergenza ai sensi dell'articolo 7a non occorre più una convenzione d'impiego. 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. 19a Convenzione d'impiego

Le vigenti disposizioni dell'articolo 19 capoversi 7 e 8 vengono trasposte nel nuovo articolo 19a con delle aggiunte. Il capoverso 1, che corrisponde nei contenuti al primo periodo del vigente articolo 19 capoverso 7, è stato riformulato in tedesco (forma attiva anziché passiva). Il capoverso 2 corrisponde al secondo periodo 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 secondo l'articolo 9 capoversi 2 e 3 abbiano la priorità sui rimanenti impieghi che il civilista pianifica autonomamente in altri istituti d'impiego. Tuttavia, sono adottate misure atte ad assicurare la maggiore sicurezza di pianificazione possibile per gli istituti d'impiego e i civilisti, in particolare la convocazione precoce sulla base del preavviso di servizio.

Art. 22 cpv. 2^{bis}–3

Il *capoverso 2^{bis}* riguarda la convocazione ai servizi d'istruzione da prestare nell'ambito del servizio civile nelle OPC. 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 e della durata dei servizi previsti. Su questa base il CIVI invia 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 direttamente al civilista. Si tratta in particolare di indicazioni precise sul luogo e sulla data dell'entrata in servizio non ancora comunicate nel preavviso di servizio dell'OPC e nella relativa convocazione del CIVI. Dal punto di vista formale, la comunicazione può corrispondere alla convocazione per le persone tenute a prestare servizio di protezione civile.

Il *capoverso 2^{ter}* riguarda gli impieghi di servizio civile nelle OPC in caso di evento ai sensi dell'articolo 46 capoversi 1 e 2 LPPC (cfr. art. 9 cpv. 3 lett. e LSC). 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 in servizio i singoli civilisti. Spetta piuttosto ai Cantoni attuare la chiamata in servizio nel quadro delle procedure cantonali. In caso di evento, i Cantoni possono quindi convocare i civilisti seguendo la stessa procedura delle persone tenute a prestare servizio di protezione civile. 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 garantire la trasparenza e l'attuabilità nei confronti degli istituti d'impiego, un impiego in un'OPC in caso di evento ordinato dalle autorità deve essere menzionato esplicitamente nella LSC come motivo valido per interrompere un servizio in corso. In questo modo si statuisce la priorità degli impieghi nelle OPC rispetto a quelli in altri istituti d'impiego. Questo è l'unico caso in cui non si può garantire la certezza della pianificazione per gli istituti d'impiego e i civilisti. Questa possibilità esiste comunque già oggi per gli impieghi del servizio civile in caso di catastrofi e situazioni d'emergenza.

Art. 28 cpv. 5

Con il nuovo *capoverso 5* viene creata una deroga alle disposizioni sugli orari di lavoro e di riposo, in quanto le OPC, 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: per le prestazioni di servizio civile nelle OPC 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 o per impieghi in relazione a catastrofi e situazioni d'emergenza.

Art. 36 cpv. 1^{bis}

La precisazione delle disposizioni sui corsi d'istruzione serve a tenere conto del fatto che gli impieghi nelle OPC 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 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 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 di 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 e che i Cantoni possono parteciparvi.

Art. 46 cpv. 1^{bis}

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

Art. 65 cpv. 2

Le convocazioni a impieghi in caso di evento 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. In caso di inosservanza di una convocazione si applica l'articolo 72 e seguenti LSC.

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

I dati personali relativi agli impieghi di servizio civile sono gestiti nel sistema d'informazione del CIVI. D'ora in poi deve essere possibile trattarvi anche dati personali degni di particolare protezione sull'idoneità e la capacità a prestare servizio civile in un'OPC. Ciò è previsto dal nuovo capoverso 1^{bis} lettera b.

La LSC prevede già oggi l'accesso online a questo sistema da parte degli uffici competenti del DDPS in relazione al trattamento delle domande e al proscioglimento dall'obbligo di prestare servizio militare (attuale art. 80 cpv. 2 lett. a e c). In futuro, questo accesso dovrà essere consentito anche in relazione ai servizi civili prestati nella protezione civile. I dati devono fluire in modo automatizzato via un'interfaccia digitale e standardizzata nel sistema PISA, dove anche gli uffici cantonali e comunali della protezione civile autorizzati trattano i dati necessari alla gestione specifica dei processi. Ciò è sancito dal nuovo capoverso 2 lettere a numero 2 e b. Poiché questi uffici trattano nel PISA i dati dei civilisti per scopi legati alla protezione civile, occorre effettuare un'aggiunta anche al catalogo dei compiti per i quali viene impiegato il PISA (cfr. nuovo art. 13 lett. q della legge federale sui sistemi d'informazione militari e su altri sistemi d'informazione nel DDPS [LSIM]).

I flussi di dati concreti e le logiche di trattamento devono essere disciplinati a livello di ordinanza in base ai compiti da svolgere (art. 80 cpv. 4 LSC per l'esecuzione del servizio civile incombente al CIVI e art. 186 cpv. 1 e 2 LSIM nella misura in cui dati per l'esecuzione di impieghi di servizio civile nella protezione civile sono trattati nel PISA da enti diversi dal CIVI).

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

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 (lett. c). Alle lettere g e j si omette inoltre di menzionare le persone astrette al lavoro, poiché queste non vengono più amministrate.

5.2 Progetto B: disposizioni relative al servizio sanitario coordinato, al coordinamento dei trasporti e ai punti di raccolta d'urgenza cantonali nonché disposizioni generali concernenti la protezione civile

5.2.1 Legge federale sulla protezione della popolazione e sulla protezione civile

Art. 6 cpv. 2bis e 2ter

L'ordinanza del 27 aprile 200525 sul servizio sanitario coordinato (OSSC) si basa sull'articolo 6 capoverso 1 LPPC, che disciplina i compiti della Confederazione nel coordinamento delle organizzazioni partner della protezione della popolazione. D'ora in avanti i compiti del SSC devono essere esplicitamente elencati nella LPPC. A livello materiale corrispondono all'articolo 1 capoverso 1 OSSC. La formulazione del capoverso 2^{bis} lettera a segue la terminologia medica. Pertanto, per «formazione» s'in-

²⁵ RS 501.31

tende la formazione universitaria di base, per «perfezionamento» la specializzazione e per «aggiornamento» l'aggiornamento permanente delle competenze e conoscenze professionali (cfr. art. 3 della legge federale del 23 giugno 2006²⁶ sulle professioni mediche universitarie). Il coordinamento dell'impiego dei mezzi degli organi coinvolti (partner SSC) implica anche la preparazione e la pianificazione. Conformemente al campo di applicazione della LPPC, il SSC è responsabile in primo luogo del coordinamento degli organi civili. In caso di evento è però possibile che vengano coinvolti anche mezzi dell'esercito, imponendo un coordinamento dei mezzi civili e militari. Il Consiglio federale disciplina, come finora, i dettagli a livello di ordinanza.

La segreteria del coordinamento dei trasporti è responsabile della preparazione e del coordinamento di tutte le attività nel campo «trasporti e protezione della popolazione». Questi compiti devono figurare nella LPPC rivista, analogamente a quelli del servizio sanitario coordinato.

Art. 9 cpv. 3^{bis} e 5

I punti di raccolta d'urgenza sono gestiti dai Cantoni e fungono da primo punto di contatto per la popolazione in caso di catastrofi e situazioni d'emergenza o di grave penuria. In caso di evento, qui la popolazione riceve informazioni aggiornate sulla situazione. I punti di raccolta d'urgenza possono essere utilizzati dalle autorità e dalle forze d'intervento per le comunicazioni di emergenza. Entrano in funzione solo in caso di evento.

Nell'ambito del suo ruolo di coordinamento a favore dei Cantoni, l'UFPP elabora delle linee guida per un'identità visiva unitaria dei punti di raccolta d'urgenza in tutta la Svizzera. Questa uniformità è data in particolare da un logo comune per contrassegnare i punti di raccolta d'urgenza, dalla gestione di una piattaforma elettronica e da una comunicazione, un'informazione e una sensibilizzazione unitarie della popolazione. I Cantoni possono definire ulteriori linee guida per l'utilizzo dei loro punti di raccolta d'urgenza.

Il *capoverso 5* è stato completato nel quadro delle deliberazioni parlamentari sulla revisione totale della LPPC. 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, gestite dal Laboratorio di Spiez e dal Centro di competenza NBC-KAMIR dell'esercito, al fine di supportare i Cantoni in caso di eventi NBC (nucleari o radiologici, biologici e chimici). Queste nuove organizzazioni verrebbero utilizzate in particolare nel campo NBC, per assicurare la comunicazione e l'aiuto alla condotta (art. 4 dell'ordinanza dell'11 novembre 2020²⁷ sulla protezione della popolazione; OPPop). Dalla prassi è emerso che non occorrono altre organizzazioni a livello federale e che gli ambiti di intervento menzionati possono essere coperti

²⁶ RS 811.11

²⁷ RS 520.12

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, all'elenco dei settori in cui l'UFPP assicura la ricerca e lo sviluppo in collaborazione con altri enti è aggiunta 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). Concretamente l'aggiunta è volta a gettare le basi per eventuali contratti per la formazione e la ricerca nell'ambito della medicina d'urgenza e di catastrofe.

Art. 22 cpv. 3^{bis}

Il SSC coordina e gestisce già attualmente offerte di istruzione, perfezionamento e formazione continua nell'ambito della medicina d'urgenza e di catastrofe (art. 12 OSSC). Con l'articolo 22 capoverso 3^{bis} si crea la relativa base legale nella LPPC e si statuisce esplicitamente che l'UFPP può avvalersi delle prestazioni di terzi per lo svolgimento di istruzioni di base, perfezionamenti e formazioni continue. L'UFPP può quindi acquistare prestazioni presso terzi; la presente disposizione non consente tuttavia il trasferimento dell'adempimento dei compiti e il versamento di sussidi (indennizzi). Deve però essere formulata in modo tale che anche altre misure, ad esempio nell'ambito dell'ulteriore sviluppo della protezione della popolazione, possano essere adottate su questa base.

Art. 27 lett. b

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

Art. 29 cpv. 2 lett. b-c^{bis}

Secondo la legislazione vigente, le persone dichiarate inabili al servizio militare dopo aver assolto la SR 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 SR (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 2017²⁸ concernente l'obbligo di prestare servizio militare; OOPSM).

Secondo il nuovo diritto, è tenuto a prestare servizio di protezione civile chi viene dichiarato inabile al servizio militare e fino a quel momento ha prestato meno di 166 giorni di servizio d'istruzione nell'esercito (lett. c). Questa cifra si basa sul numero di giorni di servizio d'istruzione prestati dai militari di truppa, per i quali sono previsti 245 giorni di servizio d'istruzione (art. 47 cpv. 1 lett. a OOPSM). Se sono stati assolti meno di 166 giorni di servizio, ne rimangono almeno 80. Ciò corrisponde alla media di giorni di fatto prestati nel corso dell'intero periodo di servizio dai militi incorporati fin dall'inizio nella protezione civile. Risulta quindi giustificato assoggettare all'ob-

²⁸ RS 512.21

bligio di prestare servizio nella protezione civile i militari che sono diventati inabili al servizio militare e che hanno ancora almeno 80 giorni di servizio da prestare.

Il numero di giorni di servizio prestati stabiliti alla lettera c funge da base anche per i civilisti che sono stati licenziati anzitempo. I giorni di servizio d'istruzione già prestati nell'esercito e i giorni d'impiego nel servizio civile vengono sommati. Tuttavia, solo le persone con problemi di salute e per le quali non vi sono possibilità d'impiego nel servizio civile conciliabili con tali problemi (art. 11 cpv. 3 lett. b LSC) sono soggette al servizio di protezione civile. Si tratta di persone che sono idonee al lavoro e le cui possibilità di impiego nella protezione civile non sono escluse a priori.

Nel calcolo del periodo di servizio rimanente nella protezione civile vengono computati gli anni di servizio già prestati nell'ambito del servizio militare e civile obbligatorio.

Art. 31 cpv. 1–4 e 7 lett. a

Capoversi 1, 2, 4 e 7 lett a: con la 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 reclutamenti²⁹. Negli ultimi anni le quote di reclutamento nella protezione civile sono fortemente diminuite (cfr. n. 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 2020³⁰; OPCi). Siccome a quel momento la LPPC era già stata approvata dal Parlamento, non era più possibile apportarvi le modifiche necessarie. Queste vengono quindi riprese 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 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 quindi non appena sono stati prestati 245 giorni di servizio, ma al massimo dopo 14 anni o all'età di 38 anni. Questi tre criteri si applicano in modo alternativo e non cumulativo, vale a dire che l'obbligo termina non appena viene raggiunto uno dei tre criteri, indipendentemente dagli altri due. I giorni di servizio prestati nell'ambito del servizio militare vengono conteggiati nei 245 giorni di servizio. Questo principio si applica alle persone che non risultano più idonee al servizio militare dopo un massimo di 165 giorni di servizio nell'esercito e sono quindi tenute a prestare servizio di protezione civile (art. 29 cpv. 2 lett. c LPPC). Sarebbe una disparità di trattamento rispetto a tutti gli altri militi e non sarebbe giustificabile se queste persone dovessero prestare il totale dei 245 giorni di servizio di protezione civile oltre ai giorni di servizio già prestati nell'esercito. In pratica, la protezione civile non perderà molti giorni di servizio a causa di questa norma poiché il milite medio, tra istruzione di base e corsi

²⁹ Messaggio del 21 novembre 2018 sulla revisione totale della LPPC, FF 2019 477, pag. 516
³⁰ RS 520.11

di ripetizione, presta circa 80 giorni di servizio, che corrispondono ai giorni di servizio rimanenti dei militi di cui all'articolo 29 capoverso 2 lettera b.

Il reclutamento è svolto unitamente all'esercito e può avvenire al più tardi entro la fine dell'anno in cui è compiuto il 24° anno di età (art. 9 cpv. 2 LM). Affinché tutte le persone reclutate regolarmente possano prestare l'intera durata del servizio di protezione civile pari a 14 anni, la fine dell'obbligo per la truppa è prorogata a 38 anni. Per i quadri la durata termina come finora al compimento dei 40 anni. Per le persone reclutate successivamente, in particolare le persone 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.

Il *capoverso 4* è abrogato perché il suo contenuto è stato integrato nel capoverso 2.

Capoversi 3 e 7 lettera a: secondo l'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 del compimento dei 23 anni. Tuttavia, il reclutamento per la protezione civile avviene contemporaneamente a quello per l'esercito e può essere assolto al più tardi entro la fine dell'anno in cui è compiuto il 24° anno d'età (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. Per l'inizio dell'obbligo di prestare servizio di protezione civile non si fa quindi più riferimento a una determinata età, ma solo all'inizio dell'istruzione di base. Nell'articolo 49 capoverso 1 LPPC viene pertanto aggiunta la disposizione secondo cui l'istruzione di base deve iniziare di regola entro due anni dal reclutamento, e per le persone reclutate dopo il compimento dei 24 anni possibilmente nell'anno del reclutamento (spostato dall'art. 49 cpv. 5 all'art. 34 cpv. 1^{bis}). Il *capoverso 7 lettera a* può quindi essere abrogato.

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 5 della LPPC vigente. È stata spostata qui per la connessione materiale più stretta. La nuova disposizione secondo cui l'istruzione di base debba iniziare di regola entro due anni dal reclutamento vale in linea di principio anche per le persone naturalizzate più tardi (art. 49 cpv. 1 LPPC). Queste ultime, però, devono possibilmente iniziare l'istruzione di base già entro un anno dal reclutamento e al più tardi nell'anno in cui compiono i 30 anni (art. 49 cpv. 1).

Art. 35 cpv. 3 e 4

Il *capoverso 3* viene abrogato in seguito alla soppressione della riserva di personale (cfr. art. 99a). Se militi della protezione civile trasferiscono il domicilio all'estero, ciò verrà indicato nel PISA. In caso di ritorno in Svizzera sono convocati al reclutamento o per altri servizi.

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

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 militare. Questo vale anche per le persone che prestano servizio volontario nella protezione civile, ma ancora assoggettate alla tassa d'esenzione, come ad esempio le persone naturalizzate solo dopo i 30 anni. Siccome questa disposizione ha creato spesso confusione nella pratica, la formulazione dell'articolo 41 è stata precisata. 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 continua ad emanare, come finora, le direttive concernenti la convocazione ai servizi d'istruzione e di perfezionamento dei militi della protezione civile conformemente all'articolo 54 capoversi 2-4. Questa prassi si è dimostrata valida e deve essere mantenuta. Non si intende pertanto emanare un'apposita ordinanza dell'Ufficio. 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. 47 cpv. 4

Cfr. commenti all'articolo 12 capoverso 4

Art. 49 cpv. 1, 1^{bis}, 1^{quater}, 4, 5 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 LPPC). 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 già oggi 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. Inoltre, d'ora in poi tutti coloro che sono tenuti a prestare servizio di protezione civile devono iniziare l'istruzione di base al più tardi nell'anno in cui compiono 30 anni. In questo modo si evita che le persone reclutate solo all'età di 24 anni che non sono immediatamente convocate a un corso d'istruzione siano esentate dall'obbligo di prestare ser-

vizio di protezione civile per non aver assolto l'istruzione di base, come può accadere con la legge attuale.

Il *capoverso 1^{bis}* disciplina l'inizio dell'istruzione di base per le persone assoggettate al servizio di protezione civile solo dopo aver compiuto 24 anni. La categoria comprende le persone naturalizzate dopo i 24 anni e coloro che a quel momento non hanno ancora assolto la scuola reclute.

Capoverso 1^{quater}: un'estensione del termine per l'inizio dell'istruzione di base è possibile 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. Non sono invece considerati 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 in particolare 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.

Capoverso 5: vista l'attinenza materiale con l'articolo 34 capoverso 1^{bis}, il suo contenuto è stato spostato e può quindi essere abrogato.

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

Art. 54 cpv. 2 lett. c e cpv. 5

L'UFPP, in collaborazione con i Cantoni, continua come finora a definire gli obiettivi e 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 nell'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, si vedano 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 nell'articolo 102 e seguenti 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, si vedano i commenti all'articolo 12 capoverso 4.

Le disposizioni esecutive concernenti il materiale d'intervento della protezione civile nonché il materiale e l'equipaggiamento per le costruzioni di protezione si trovano nell'articolo 67 e seguenti 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 all'articolo 12 capoverso 4.

Art. 93 cpv. 4

La conservazione e la cancellazione dei dati delle persone tenute a prestare servizio di protezione civile sono già disciplinate all'articolo 17 capoverso 4^{quinquies} LSIM. Questa disposizione viene quindi abrogata per evitare contraddizioni.

5.2.2 Legge militare del 3 febbraio 1995

Art. 49 cpv. 2

Chi è tenuto a prestare servizio militare o servizio civile non sottostà all'obbligo di prestare servizio di protezione civile (art. 29 cpv. 2 LPPC). Secondo la legge militare, 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 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 una 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 per sportivi, donne, persone naturalizzate, Svizzeri che vivono all'estero e altri casi eccezionali.

5.2.3 Legge federale del 3 ottobre 2008 sui sistemi d'informazione militari e su altri sistemi d'informazione del DDPS

Art. 72 Organo responsabile

In seguito al passaggio del 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 «incaricato del Consiglio federale per il Servizio sanitario coordinato (SSC)» è pertanto sostituito con «UFPP».

Art. 75, frase introduttiva

Cfr. commenti all'articolo 73.

6 Ripercussioni

6.1 Ripercussioni 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 o per sostenere la Segreteria di Stato della migrazione 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 uno strumento federale. Con l'obbligo per i civilisti di prestare servizio civile in un'OPC 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.

6.2 Ripercussioni 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 nella protezione civile in un Cantone con un 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 LSC.

6.3 Ripercussioni sulla società

Le ripercussioni sulla società corrispondono a quelle per i Cantoni e i Comuni (cfr. n. 6.2).

7 Aspetti giuridici

7.1 Costituzionalità

Le disposizioni proposte nei presenti progetti si basano sugli articoli 57 capoverso 2, 58 capoverso 2, 59 capoverso 1, 60 capoverso 1 e 61 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 al suo obbligo di prestare servizio prestando servizio personale (cfr. art. 1 LTEO). La protezione civile è 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.). Sia la legislazione militare (art. 60 cpv. 1 Cost.) sia la legislazione sulla protezione civile di persone e beni dalle conseguenze di conflitti armati (art. 61 cpv. 1 Cost.) competono alla Confederazione. L'attuale modello svizzero dell'obbligo di prestare servizio non prevede una libertà di scelta né per quanto riguarda gli obblighi militari (risp. il servizio civile sostitutivo) né per il servizio di 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 è consentito fondere completamente l'obbligo di prestare servizio civile e l'obbligo di prestare servizio di protezione civile.

Il presente progetto di revisione A rispetta la Costituzione. Sul piano amministrativo e dei contenuti, il servizio civile e la protezione civile rimangono obblighi di servizio distinti. I civilisti sono impiegati nella protezione civile solo in caso di 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. Il diritto costituzionale di prestare servizio civile sostitutivo rimane pertanto inalterato.

Con il presente disegno di modifica il Consiglio federale sottopone al Parlamento la revisione parziale della legge sulla protezione della popolazione e sulla protezione civile in due progetti separati strettamente correlati per contenuto materiale e scopo. Ciò è ammissibile dal punto di vista costituzionale a condizione che la connessione tra i due testi di legge non costituisca una dipendenza materiale tale da rendere ragionevolmente impossibile l'esistenza di una proposta di legge senza l'altra.

I progetti A e B possono sussistere anche indipendentemente l'uno dall'altro; non vi è pertanto una dipendenza materiale sostanziale. La suddivisione in due progetti separati non pone quindi alcun problema dal punto di vista costituzionale.

7.2 Compatibilità con gli impegni 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 di elaborazione nonché con le raccomandazioni in materia di protezione dei diritti dell'uomo (Consiglio d'Europa, ONU).

7.3 Forma dell'atto

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

7.4 Subordinazione al freno alle spese

I progetti non contengono né nuove disposizioni in materia di sussidi né nuovi crediti d'impegno o limiti di spesa che comportano spese uniche di oltre 20 milioni di franchi o spese ricorrenti di oltre 2 milioni di franchi. I progetti non sottostanno pertanto al freno alle spese (art. 159 cpv. 3 lett. b Cost.).

7.5 Conformità alla legge sui sussidi

I progetti non prevedono ulteriori sussidi.

7.6 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} e 2^{er} LPPC (progetto B)
- art. 36 cpv. 6 LPPC (progetto A)
- art. 36a cpv. 3 LLPC (progetto A)
- art. 49 cpv. 4 LPPC (progetto B)
- art. 7a cpv. 4 LSC (progetto A)
- art. 22 cpv. 3 LSC (progetto A)

Per le motivazioni si rimanda ai commenti dei singoli articoli.

7.7 **Protezione dei dati**

I progetti prevedono diversi adattamenti di basi legali concernenti il PISA e il sistema d'informazione del servizio civile. Questi sono conformi alle norme in materia di protezione dei dati.

*Allegato***Compendio dei dati utilizzati nel messaggio**

Citazione, pagina del messaggio	Fonte, derivazione, premesse	Ultimo aggiornamento	Osservazioni
Pag. 8: effettivo regolamentare nella protezione civile	Strategia Protezione della popolazione e protezione civile 2015+	2016	Confermato nel rapporto sull'apporto di personale (parte 1) del 30.06.2021 (pag. 14). L'attuale revisione prevede una verifica dell'effettivo regolamentare al momento dell'entrata in vigore del disegno di legge.
Pag. 8: effettivo reale e dati relativi al reclutamento nella protezione civile	PISA	1/2024	Il PISA viene aggiornato regolarmente.
Pag. 8: numero complessivo di persona soggette all'obbligo di leva, quota di reclutamento	Rapporto sull'apporto di personale (parte 1), pag. 16 segg.	6/2021	
Pag. 9: previsione dell'effettivo reale nella protezione civile nel 2030	Calcolo in base ai dati attuali relativi agli effettivi reali e al reclutamento	2024	

Pag. 11: ammissioni al servizio civile	Statistica CIVI	2023	La statistica viene aggiornata annualmente.
--	-----------------	------	---