

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

Aggruppamento Difesa, Ufficio federale della protezione della popolazione, Ufficio federale del servizio civile

L'essenziale in breve

Durante la pandemia di COVID-19 sono state impiegate simultaneamente persone soggette all'obbligo di prestare servizio presso l'Esercito, la protezione civile e il servizio civile. Queste persone hanno sostenuto in molti modi i sistemi sanitario e sociale in particolare. Da marzo 2020 a fine maggio 2021 esse hanno prestato complessivamente più di 800 000 giorni di servizio. Si tratta di giorni di servizio che possono essere in gran parte computati nell'obbligo di prestare servizio militare. Mentre l'impiego dell'Esercito e gli impieghi in caso di situazioni d'emergenza del servizio civile sono terminati nella primavera del 2021, i militi della protezione civile continuano a essere attivi nei Cantoni. Le indennità per perdita di guadagno per questi giorni di servizio ammontano a circa 120 milioni di franchi. La Confederazione si assume costi supplementari dell'ordine di circa 20 milioni di franchi, riconducibili alle indennità dei giorni d'impiego della protezione civile o ai versamenti per indennità che superano le indennità per perdita di guadagno versate ai militari di milizia impiegati.

Il Controllo federale delle finanze (CDF) ha deciso di esaminare l'impiego delle persone soggette all'obbligo di prestare servizio durante la prima ondata della pandemia di COVID-19, soprattutto in relazione al coordinamento e all'impiego appropriato delle risorse disponibili. Tutte e tre le unità summenzionate sono intervenute di nuovo durante la seconda ondata. Il CDF ha tenuto conto delle esperienze fatte in tale occasione. Sono stati realizzati studi di casi in vari Cantoni. Secondo le conclusioni del CDF, nella prima ondata della pandemia il coordinamento a livello federale non ha funzionato in modo soddisfacente, poi man mano si sono ottenuti miglioramenti. La collaborazione deve tuttavia essere chiarita in modo vincolante, creando presupposti più favorevoli per affrontare lo scoppio di un'eventuale crisi, una fase sempre incerta e complicata.

Presupposti non favorevoli per un impiego simultaneo

Le basi legali vigenti per la protezione civile, l'Esercito e il servizio civile prevedono interventi in caso di catastrofe e altre situazioni d'emergenza a supporto delle autorità civili. Queste unità sono però strutturate in maniera differente. L'organizzazione della protezione civile compete ai Cantoni. Durante la pandemia di COVID-19, il Consiglio federale ha chiesto per la prima volta l'intervento della protezione civile in virtù della legge federale sulla protezione della popolazione e sulla protezione civile; le decisioni operative relative alla chiamata in servizio e agli interventi sono state adottate a livello cantonale. L'Esercito e il servizio civile sono unità facenti parte dell'Amministrazione federale, ma sono aggregate a due dipartimenti diversi. Questo dato di fatto ostacola un coordinamento semplice ed efficace.

In passato i processi decisionali a livello federale concernenti domande delle autorità civili non erano definiti in modo chiaro. Durante la prima ondata della pandemia, questa mancanza di chiarezza è stata all'origine di discussioni sulle competenze e, in ultima analisi, ha generato una situazione per cui le decisioni riguardanti gli impieghi dell'Esercito e del servizio civile sono state prese in modo non coordinato. Ciò non ha avuto conseguenze gravi, visto che le persone soggette all'obbligo del servizio erano disponibili in numero sufficiente. Tuttavia il CDF non si spiega come mai vi fosse ancora necessità di intervenire al riguardo, benché tale necessità fosse emersa già in occasione dell'Esercitazione della Rete integrata Svizzera per la sicurezza del 2014.

Sul principio di sussidiarietà, secondo cui le persone soggette all'obbligo di servizio devono essere impiegate soltanto in assenza di altri mezzi disponibili in loco, non si è mai giunti a un parere condiviso. È necessario chiarire in che modo sia possibile rispettare il principio di sussidiarietà in caso di impieghi della protezione civile, in particolare se i suoi militi vengono chiamati a intervenire dal Consiglio federale. L'Ufficio federale della protezione della popolazione non ha esercitato al riguardo una funzione di controllo efficace. Con il perdurare della pandemia, la protezione civile ha inoltre assunto compiti pianificabili e a lungo termine, ad esempio nel quadro delle strategie cantonali di vaccinazione. Tuttavia, queste attività potrebbero anche essere svolte da operatori privati. Inoltre il CDF raccomanda di rappresentare in maniera più chiara i contributi specifici del servizio civile in caso di catastrofe e altre situazioni d'emergenza.

All'inizio le autorizzazioni degli interventi non erano calibrate sulle esigenze

Lo scoppio della pandemia di COVID-19 è stato caratterizzato da una grande incertezza, soprattutto per quel che concerne le ripercussioni sul sistema sanitario. La Confederazione e i Cantoni si erano preparati agli scenari peggiori, ad esempio mobilitando un gran numero di mezzi sanitari dell'Esercito, chiamando in servizio la protezione civile a livello nazionale o il servizio civile per intervenire in caso di situazioni d'emergenza.

Le autorità civili hanno inoltrato domande alla Confederazione in situazioni molto eterogenee. In questo contesto hanno giocato un ruolo la grande incertezza sull'evolversi della pandemia, ma anche un approccio diverso riguardo ai dispositivi di protezione presso i Cantoni e fattori emotivi. Inoltre ci sono falsi incentivi, perché le strutture e i Cantoni in cui sono intervenute le persone soggette all'obbligo di servizio non devono farsi carico di alcun costo, soprattutto al raffronto con le alternative nel settore privato.

All'inizio della crisi, l'esame delle domande a livello federale non ha tenuto sufficientemente conto di questa situazione. Durante la prima ondata mancavano criteri d'impiego chiari e delle informazioni affidabili sulla situazione in loco. Alla fine sono stati autorizzati impieghi in ampia misura, anche in considerazione dell'incertezza che dominava all'inizio della pandemia. Se la situazione pandemica fosse degenerata e i mezzi disponibili non fossero stati sufficienti a soddisfare tutte le domande, avrebbero potuto sorgere problemi seri. Durante la seconda ondata, il coordinamento tra l'Esercito e il servizio civile come pure l'esame delle domande sono migliorati, segnatamente grazie a criteri di sussidiarietà. Occorre osservare che l'impiego dell'Esercito in tale periodo è stato consapevolmente ridotto di molto.

Prendere sul serio la necessità di intervento per prepararsi a eventi futuri

Sono necessari chiarimenti riguardo al modo di procedere in caso di catastrofi e situazioni d'emergenza future nelle quali potrebbero essere impiegate unità differenti. Nella prima ondata, ad esempio, l'Esercito ha in parte assunto compiti che avrebbero potuto essere svolti anche dalla protezione civile o da operatori privati. Secondo il CDF, la diversità dei punti forti e dei punti deboli nonché le sovrapposizioni esistenti nelle possibilità d'intervento richiedono una migliore preparazione alle crisi e una collaborazione al verificarsi di eventi futuri. La collaborazione tra il Dipartimento federale della difesa, della protezione civile e dello sport e il Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca deve essere strutturata meglio e concertata in modo vincolante.

Testo originale in tedesco