



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Dipartimento della difesa,
della protezione della popolazione e dello sport DDPS

Ufficio federale della protezione della popolazione UFPP

Berna, dicembre 2024

Ordinanza sull'organizzazione di crisi dell'Amministrazione federale (OCAF)

Rapporto esplicativo



BK-D-BF8A3401/507

1 Situazione iniziale

Nel quadro della seconda valutazione della gestione di crisi dell'Amministrazione federale durante la pandemia di Covid-19, il 22 giugno 2022 il Consiglio federale ha incaricato la Cancelleria federale (CaF) e il Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport (DDPS) di elaborare, in collaborazione con gli altri dipartimenti, varianti per l'organizzazione della gestione di crisi dell'Amministrazione federale a livello strategico e operativo, e di sottoporre al Consiglio federale un documento di discussione su una migliore organizzazione di crisi dell'Amministrazione federale (documento di discussione).

Il 29 marzo 2023, il Consiglio federale ha preso conoscenza del documento di discussione e definito dei parametri per la futura organizzazione di crisi dell'Amministrazione federale. Ha quindi incaricato il DDPS di redigere, in collaborazione con la CaF e con il coinvolgimento degli altri dipartimenti, una nuova ordinanza sull'organizzazione di crisi dell'Amministrazione federale.

Gli aspetti tecnici e politici centrali possono essere in larga misura regolati a livello di ordinanza. In base a una presa di posizione dell'Ufficio federale di giustizia (UFG), con la nuova ordinanza sull'organizzazione di crisi nell'Amministrazione federale non è tuttavia possibile abrogare l'ordinanza sullo stato maggiore federale Protezione della popolazione (OSMFP), poiché quest'ultima è vincolata alla legge federale del 20 dicembre 2019 sulla protezione della popolazione e sulla protezione civile (LPPC). Le disposizioni legali nella LPPC saranno adeguate nel quadro della prevista revisione di legge tenendo conto delle ordinanze che vi fanno capo.

La presente ordinanza permette inoltre di attuare degli adeguamenti prospettati dal Consiglio federale in risposta ad alcuni interventi parlamentari, e più precisamente alle mozioni 22.3506 e 22.3507 delle commissioni della gestione del Consiglio nazionale e del Consiglio degli Stati «Basi legali per uno “stato maggiore di crisi specializzato”».

2 Contenuto del progetto

2.1 Necessità di agire e obiettivi

Negli ultimi anni, la gestione di crisi dell'Amministrazione federale ha dimostrato a più riprese di funzionare in modo soddisfacente sotto molti aspetti. In particolare durante la pandemia di Covid-19 è però emerso anche un potenziale di miglioramento. Le due valutazioni della CaF (valutazioni CaF)¹, le due valutazioni della Conferenza dei governi cantonali (valutazioni CdC)² e il rapporto delle Commissioni della gestione delle Camere federali (rapporto CdG)³ hanno rilevato le seguenti lacune e le corrispondenti necessità di agire da parte dell'Amministrazione federale:

- È mancato un approccio iniziale, globale e coordinato a livello sovradipartimentale, alla gestione della crisi. Molti temi e settori specialistici non sono stati sufficientemente integrati nella gestione della crisi. Questo perché l'anticipazione della pandemia è stata lacunosa e di conseguenza l'organizzazione di crisi sovradipartimentale è stata

¹ CaF (2020): Rapporto di valutazione della gestione della crisi pandemica di COVID-19 (prima fase / da febbraio ad agosto 2020) dell'11 dicembre 2020.

CaF (2022): Rapporto concernente la valutazione della gestione di crisi dell'Amministrazione federale durante la pandemia di COVID-19 (seconda fase / da agosto 2020 a ottobre 2021) del 22 giugno 2022.

² CdC (2020): Covid-19: gestion de la crise durant la première vague, le point de vue des cantons, rapport intermédiaire, Assemblée plénière du 18 décembre 2020. (d/f) CdC (2022): Collaboration Confédération-cantons durant l'épidémie de COVID-19: conclusions et recommandations, Rapport final du 29 avril 2022. (d/f)

³ CdG (2022): Organizzazione di crisi della Confederazione per la gestione della pandemia di COVID-19 (da gennaio a giugno 2020). Rapporto delle Commissioni della gestione delle Camere federali del 17 maggio 2022.

istituita troppo tardi.⁴

- Soprattutto nella fase iniziale, le unità di crisi e i processi impiegati durante la pandemia di Covid-19 non erano coordinati tra loro. Ad esempio, lo Stato maggiore federale Protezione della popolazione (SMFP) non è stato impiegato in modo conforme alla situazione, lo stato maggiore di crisi del Consiglio federale per la gestione della pandemia da coronavirus (SMCC) è stato istituito troppo tardi e non ha potuto assumere appieno il suo ruolo di condotta previsto dalle Istruzioni concernenti la gestione delle crisi nell'Amministrazione federale. Con il perdurare della situazione straordinaria determinata dalla pandemia, la gestione di crisi dell'Amministrazione federale si è pertanto sempre più improntata al dipartimentalismo e a un approccio a compartimenti stagni.⁵
- Inoltre, soprattutto a livello operativo è mancato un sostegno orientato alle esigenze delle unità amministrative coinvolte nella gestione di crisi. In particolar modo all'inizio della pandemia, nei momenti di maggiore pressione l'Ufficio federale della sanità pubblica (UFSP) non ha ricevuto il sostegno necessario. Quando devono svolgere attività al di fuori del loro ambito di competenza ordinario, le unità amministrative dovrebbero essere rapidamente sostenute e quindi sgravate da organi interni all'Amministrazione federale.⁶
- Organi esterni rilevanti come ad esempio quelli del mondo scientifico non sono stati sistematicamente coinvolti dall'inizio della crisi. Inoltre, i Cantoni non sapevano a chi rivolgersi in caso di domande. Coinvolgerli maggiormente nell'organizzazione di crisi dell'Amministrazione federale consentirebbe di migliorare il flusso delle informazioni e il coordinamento tra i vari livelli statali. Uno scambio consolidato semplificherebbe inoltre l'assegnazione di compiti, competenze e responsabilità in caso di cambiamenti della situazione. Con il coinvolgimento dei Cantoni nella gestione di crisi dell'Amministrazione federale si intende inoltre concordare e adottare le misure in modo più efficace ed efficiente.⁷
- L'organizzazione di crisi deve essere più o meno reinventata ogni volta in funzione della situazione straordinaria. Strutture e processi standardizzati permettono di velocizzare l'istituzione dell'organizzazione di crisi e di semplificare la collaborazione in seno all'Amministrazione federale.

2.2 Varianti esaminate e variante scelta

Nell'ambito del documento di discussione, la CaF e il DDPS hanno elaborato diverse possibili varianti per l'organizzazione di crisi dell'Amministrazione federale. Queste spaziano dalla gestione delle crisi esclusivamente con le strutture ordinarie fino all'esternalizzazione della gestione a una struttura parallela.

Gli addetti ai lavori erano unanimi nel ritenere che le due varianti antitetiche «solo strutture ordinarie» e «esternalizzazione a una struttura parallela» fossero da scartare.

Erano fondamentalmente tutti d'accordo che una crisi andrebbe gestita il più a lungo possibile con le strutture e i processi ordinari, anche se con procedure accelerate. Per agevolare il coordinamento a livello politico-strategico e operativo, durante vari workshop con rappresentanti di tutti i dipartimenti e dei Cantoni si è deciso di istituire stati maggiori di crisi sovradipartimentali sotto la guida del dipartimento responsabile.

⁴ CaF (2020): pagina 16; CaF (2022): pagine 18 - 20; CdG (2022): capitoli 6.4.2 e 10; CdC (2022): pagine 12 - 13.

⁵ CaF (2020): pagina 12; CaF (2022): pagine 20 - 22; CdG (2022): capitoli 9 e 10; CdC (2022): pagine 17 - 19.

⁶ CaF (2020): pagine 17 - 18; CaF (2022): pagine 39 - 41; CdG (2022): pagine 34 - 35.

⁷ CaF (2020): pagine 20 - 26; CaF (2022): pagine 20 - 22; CdC (2022): pagine 13 e 15 - 17. Raccomandazione 8.

All'elaborazione delle nuove soluzioni hanno partecipato anche diversi gruppi di lavoro. Si è inoltre constatato che per un rapido passaggio all'organizzazione di crisi e per prolungare la capacità di resistenza, gli stati maggiori di crisi dovrebbero essere sostenuti in modo mirato alle loro esigenze.

3 Principi della nuova ordinanza sull'organizzazione di crisi dell'Amministrazione federale

Il progetto si orienta ai parametri per la nuova organizzazione di crisi dell'Amministrazione federale, definiti dal Consiglio federale il 29 marzo 2023 in occasione della presa di conoscenza del documento di discussione.

Nel caso di crisi come la pandemia di COVID-19, in futuro il Consiglio federale potrà ordinare l'istituzione di uno stato maggiore di crisi politico-strategico (SMCPS) posto sotto la direzione del dipartimento responsabile. Lo SMCPS prepara gli affari all'attenzione del Consiglio federale e coordina la gestione della crisi.

Il dipartimento responsabile può impiegare uno stato maggiore di crisi operativo (SMCOp). Questo assume il coordinamento tra gli stati maggiori di crisi e le unità amministrative coinvolte presso i vari dipartimenti ed elabora le basi per lo SMCPS.

Per assicurare una gestione di crisi globale e sovradipartimentale, attuabile in modo rapido e sistematico, verrà istituito anche un'organizzazione di base per la gestione di crisi (OBGC).

L'OBGC aiuta i dipartimenti e le unità amministrative ad istituire la loro gestione di crisi e ad assicurare la prontezza operativa degli stati maggiori di crisi anche al di fuori di una situazione di crisi. Non è una struttura parallela indipendente che viene attivata in caso di crisi. Riunisce già in situazione normale le prestazioni fornite da diverse unità amministrative (p. es. l'anticipazione di una crisi) per un sostegno mirato in caso di crisi, in particolare ai due stati maggiori di crisi sovradipartimentali SMCPS e SMCOp. Vi rientra anche un pool di personale amministrato dall'Ufficio federale del personale (UFPER).

Il Consiglio federale rimane la massima autorità direttiva ed esecutiva. L'istituzione dei due stati maggiori di crisi non invalida in alcun modo il principio dipartimentale e i processi sanciti nel «Raccoglitore rosso», incluse le eventuali procedure di consultazione e di esame accelerate.

Le seguenti basi legali vengono abrogate:

Istruzioni concernenti la gestione delle crisi dell'Amministrazione federale (FF 2019 3837).

4 Commenti ai singoli articoli

Ingresso

La legge del 21 marzo 1997 sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (LOGA) non contiene alcuna disposizione specifica che motiva la delega di competenze. Si fa quindi riferimento all'atto normativo sovraordinato nel suo insieme. Sul piano materiale, nella LOGA si tratta nello specifico degli articoli 55 e 57. L'articolo 55 LOGA autorizza il Consiglio federale e i dipartimenti a istituire altre conferenze o unità amministrative indipendenti incaricate di compiti di stato maggiore, di pianificazione e di coordinamento. Secondo l'articolo 57 LOGA, il Consiglio federale e i dipartimenti possono far capo, per un tempo limitato, alla consulenza di organizzazioni e persone esterne all'Amministrazione federale.

Sezione 1: Disposizioni generali

Articolo 1 Oggetto

L'OCAF regola l'organizzazione di crisi sovradipartimentale della Confederazione. Concretamente disciplina i compiti, le competenze e le responsabilità dello stato maggiore di crisi politico-strategico e dello stato maggiore di crisi operativo.

Definisce inoltre le prestazioni di sostegno dell'OBGC e la collaborazione tra i diversi stati maggiori di crisi nonché tra questi ultimi e le unità amministrative (UA) dell'Amministrazione federale. La gestione di crisi comprende l'insieme delle capacità e delle attività di cui dispone un'organizzazione per gestire una crisi.

Per «terzi» s'intendono i gestori di infrastrutture critiche e altre organizzazioni rilevanti per la protezione della popolazione nonché rappresentanti dei Comuni, delle città, dell'economia, dei partner sociali e della società civile.

La presente ordinanza si applica a crisi di origine naturale, sociale e tecnica e copre quindi tutti gli eventi scatenanti. Se non previsto altrimenti dal Consiglio federale, l'organizzazione di crisi dell'Amministrazione federale può essere impiegata anche in caso di conflitto armato, in particolare in caso di conflitto ibrido.

Le misure concrete per la popolazione, come ad esempio in caso di pandemia, vengono stabilite nella legislazione per i singoli settori politici.

L'ordinanza getta le basi per l'organizzazione di crisi in simili casi nonché per la pianificazione e la preparazione. Gli stati maggiori di crisi dipartimentali e interdipartimentali (stati maggiori specializzati), come lo stato maggiore presa d'ostaggi e ricatto o lo stato maggiore speciale asilo, sono regolati a parte in basi legali ad hoc.

Articolo 2 Organizzazione di crisi sovradipartimentale

In caso di crisi, il Consiglio federale può impiegare un'organizzazione di crisi sovradipartimentale, composta da uno stato maggiore di crisi politico-strategico (SMCPS) e da uno stato maggiore di crisi operativo (SMCOp). Questi due stati maggiori possono, ma non devono obbligatoriamente essere impiegati in parallelo.

Gli stati maggiori speciali/specializzati, gli stati maggiori di crisi dei dipartimenti o di singoli uffici possono essere coinvolti nei lavori dell'organizzazione di crisi sovradipartimentale in caso di necessità. Gli stati maggiori specializzati valutano la situazione, i suoi sviluppi e le conseguenze per la popolazione e le sue basi vitali. Valutano inoltre le possibilità d'azione dal loro punto di vista e sostengono la gestione d'emergenza e di crisi con valutazioni specialistiche consolidate.

L'OBGC sostiene l'organizzazione di crisi sovradipartimentale nello svolgimento dei suoi compiti. Lo SMCPS e lo SMCOp possono assegnarle dei compiti.

Articolo 3 Impiego dei due stati maggiori di crisi

I due stati maggiori di crisi devono poter essere impiegati in modo tempestivo. È quindi di fondamentale importanza riconoscere per tempo un evento che non può essere gestito con le strutture ordinarie. Questo è un compito dell'anticipazione delle crisi (v. art. 12).

Ci sono tre possibilità di chiedere al Consiglio federale l'impiego dell'organizzazione di crisi. Non si tratta di varianti separate, bensì complementari. Dato che le direttive per gli affari del Consiglio federale valgono anche in caso di crisi, la domanda viene presentata secondo la procedura descritta nel «classificatore rosso».

- Domanda presentata direttamente dal dipartimento tematicamente responsabile o tramite la Conferenza dei segretari generali (CSG).

Corrisponde alla procedura vigente. Specialisti delle organizzazioni preposte (organi di individuazione tempestiva nei dipartimenti e nella CaF) prevedono che la situazione potrebbe evolvere in una crisi trasversale. Il dipartimento decide se presentare al Consiglio federale una domanda per l'impiego di un'organizzazione di crisi, eventualmente dopo essersi consultato con la CSG. Il Consiglio federale decide poi in merito all'attribuzione della responsabilità, all'impiego di un'organizzazione di crisi (SMCPS) e a eventuali altre misure.

- Domanda presentata da un dipartimento tematicamente non responsabile tramite la CSG.

Se un dipartimento non tematicamente responsabile individua un'evoluzione che potrebbe sfociare in una crisi e, secondo la sua valutazione, rendere necessario l'impiego di un'organizzazione di crisi (e quindi dello SMCPS), può chiedere al cancelliere federale di discuterne in seno alla CSG. Se il tempo a disposizione è sufficiente, ciò può avvenire tramite un documento di discussione. Nei casi urgenti si può anche optare, d'intesa con il Cancelliere, per un'altra forma. Se almeno quattro dipartimenti sono concordi di chiedere al Consiglio federale di impiegare un'organizzazione di crisi, la CaF si occupa di inoltrare la domanda. Il Consiglio federale decide poi in merito all'attribuzione della responsabilità, all'impiego di un'organizzazione di crisi (SMCPS) e a eventuali altre misure.

- Domanda da parte della CaF tramite la CSG in base a una richiesta dei Cantoni o del mondo scientifico.

Se, sulla base dello scambio di informazioni del gruppo di coordinamento «Anticipazione delle crisi» o sulla base di segnalazioni del mondo scientifico e/o dei Cantoni, la CaF intravede una necessità di discussione, il cancelliere della Confederazione può presentare alla CSG un documento di discussione giusta l'articolo 32 lettera g OLOGA e l'articolo 5 capoverso 1 del regolamento interno della Conferenza dei segretari generali. In casi urgenti, il cancelliere può anche scegliere un'altra forma. Se almeno quattro dipartimenti sono concordi di chiedere al Consiglio federale di impiegare un'organizzazione di crisi, la CaF si occupa di inoltrare la domanda. Il Consiglio federale decide poi in merito all'attribuzione della responsabilità, all'impiego di un'organizzazione di crisi (SMCP) e a eventuali altre misure.

Per iniziare il Consiglio federale può limitarsi ad attribuire la responsabilità, ed istituire lo SMCPS solo in un secondo tempo. Il dipartimento responsabile ha così la possibilità di istituire lo SMCOp.

L'impiego di un dipartimento responsabile può avvenire anche prima che subentri una crisi, tramite un'escalation «silenziosa». Con il rapido impiego di un dipartimento responsabile si creano presupposti favorevoli per l'adozione delle prime misure volte a contenere l'evolvere degli eventi. L'anticipazione sistematica delle crisi da parte dell'OBGC serve da base per la domanda d'impiego. In caso di escalation, saranno presumibilmente gli stati maggiori specializzati già attivati a formare lo SMCOp, che verrà completato ad hoc con altri organi interni ed esterni.

Dopo l'impiego dell'organizzazione di crisi dell'Amministrazione federale, i Cantoni vengono informati affinché possano prepararsi a un eventuale coinvolgimento.

Secondo il regolamento della CdC, la segreteria generale della CdC assume il ruolo di «Single Point of Contact (SPOC)» nei confronti delle conferenze (governative e dei direttori settoriali) intercantionali.

È coinvolta quando viene discusso l'impiego di uno stato maggiore di crisi. In tal modo i Cantoni sono già informati.

Articolo 4 Scioglimento dei due stati maggiori di crisi

La decisione di concludere l'impegno di uno SMCPs e di tornare alle strutture ordinarie è una decisione politica che spetta esclusivamente al Consiglio federale. Si potrebbe anche sciogliere solo lo SMCPs e mantenere operativo lo SMCOp o concludere l'impiego di entrambi. Oppure si potrebbe mantenere operativo lo SMCPs e sciogliere lo SMCOp tramite il dipartimento responsabile. Si dovrebbero possibilmente definire, già al momento dell'impiego dell'organizzazione di crisi, criteri quantificabili in base ai quali lo SMCPs o il dipartimento responsabile e il Consiglio federale possano decidere se continuare a gestire la situazione con le strutture di crisi o se tornare a quelle ordinarie. Alcune leggi e ordinanze potrebbero rimanere in vigore durante una fase transitoria anche dopo il ritorno alle strutture ordinarie.

I criteri si possono adattare nel corso della crisi a seconda delle dinamiche o di nuovi campi tematici. Si deve valutare di caso in caso in che misura comunicare questi criteri.

L'importante è che il passaggio dall'organizzazione di crisi alle strutture ordinarie avvenga in modo sistematico. Questo processo è di competenza del dipartimento responsabile.

Sezione 2: Stato maggiore di crisi politico-strategico

Articolo 5 Compiti

Lo Stato maggiore di crisi politico-strategico (SMCPs) elabora basi decisionali all'attenzione del Consiglio federale. Le opzioni d'intervento devono illustrare possibili strategie (inclusi gli scenari). La gestione di crisi deve essere coordinata a livello sovradipartimentale. In particolare quando vengono impiegati più stati maggiori di crisi, è necessario concordare i compiti, armonizzare il ritmo di condotta e tenere conto delle interdipendenze.

Articolo 6 Composizione

Lo SMCPs è generalmente composto dai segretari generali dei dipartimenti e dai due vicecancellieri. Questi assicurano la vicinanza ai decisori politici.

Oltre a questi, si devono assolutamente coinvolgere anche l'Amministrazione federale delle finanze, l'UFG e il segretario di Stato della Segreteria di Stato dell'economia. Se necessario, il dipartimento responsabile può coinvolgere ulteriori organi dell'Amministrazione federale.

Nello SMCPs vengono coinvolti sistematicamente i Cantoni, il mondo scientifico e altri organi (p. es. del settore economico o della società civile). Non sussiste tuttavia un diritto a far parte dello stato maggiore di crisi. I Cantoni vi prendono però parte con funzione consultiva non appena insorge o si profila una crisi che li tocca.

L'OBGC consiglia il dipartimento responsabile e le unità amministrative nel coinvolgimento degli organi cantonali.

Se la Confederazione impiega uno SMCPs, la CdC in qualità di SPOC garantisce che le Conferenze dei direttori più toccate dal tema assicurino che i Cantoni siano rappresentati in questo gremio.

L'eventuale coinvolgimento di altri organi esterni va sistematicamente valutato caso per caso.

Sezione 3: Stato maggiore di crisi operativo

Articolo 7 Compiti

Lo SMCOp assicura il coordinamento a livello operativo ed elabora le informazioni e le basi necessarie per lo SMCPs, quando questo è in azione. La sua direzione e l'organizzazione interna competono al dipartimento responsabile. Questo può assegnare degli incarichi allo SMCOp per l'adempimento dei suoi compiti.

Articolo 8 Composizione

Lo SMCOp è composto da rappresentanti degli stati maggiori di crisi in azione, da altre unità amministrative dei dipartimenti e dall'UFG.

Il rafforzamento della funzione dell'UFG nella gestione delle crisi è stato chiesto in particolare nella raccomandazione 1 della CdG-N (Rapporto del 30 giugno 2023 «Rispetto dei diritti fondamentali da parte delle autorità federali nell'ambito della lotta alla pandemia di COVID-19: l'esempio dell'estensione del certificato sanitario»; FF 2023 1956). Nel suo parere del 29 settembre 2023, il Consiglio federale si è detto «disposto a dare seguito alla raccomandazione 1 della CdG-N e quindi di valutare in che misura incrementare le possibilità dell'UFG di svolgere la sua funzione di controllo preventivo, in particolare in una situazione di crisi» (FF 2023 2247). Ciò vale in particolare per la verifica del rispetto dei requisiti costituzionali per la restrizione dei diritti fondamentali. In relazione all'emanazione del diritto di necessità si rimanda al postulato 23.3438 «Ricorso al diritto di necessità».

A livello operativo devono essere coinvolti anche i responsabili delle finanze delle unità amministrative interessate.

Nello SMCOp vengono coinvolti sistematicamente i Cantoni, il mondo scientifico e altri organi (p. es. del settore economico o della società civile). Ciò non costituisce tuttavia un diritto a far parte dello stato maggiore di crisi. L'eventuale coinvolgimento di altri organi esterni va sistematicamente valutato caso per caso.

I Cantoni toccati siedono nello SMCOp con funzione consultiva. Se viene impiegato uno SMCOp, la CdC provvede a una rappresentanza adeguata delle conferenze intercantionali, in particolare di quelle maggiormente toccate dal tema.

Sezione 4: Organizzazione di base per la gestione di crisi

Articolo 9 Compiti

Per garantire una gestione di crisi integrale e sovradipartimentale, che sia rapidamente operativa e in grado di agire in modo sistematico, lo SMCPs e lo SMCOp hanno a disposizione un'organizzazione di base per la gestione di crisi (OBGC). Questa è attiva in qualsiasi tipo di situazione.

L'OBGC fornisce una serie di prestazioni predefinite in un catalogo e sostiene lo SMCPs e lo SMCOp nello svolgimento dei loro compiti, ma può consigliare e accompagnare anche altri stati maggiori di crisi dell'Amministrazione federale.

Assicura la continuità e l'uniformità nella gestione di crisi dell'Amministrazione federale nonché la salvaguardia delle conoscenze a lungo termine.

Articolo 10 Composizione

L'OBGC è un'organizzazione che riunisce le prestazioni fornite da diverse unità amministrative al fine di sfruttare sinergie interdipartimentali a favore dell'organizzazione di crisi. Non si tratta di una struttura parallela indipendente. . Assicura la collaborazione con specialisti di altri dipartimenti e uffici a favore dell'organizzazione di crisi sovradipartimentale.

Il segretariato dell'OBGC coordina le richieste relative alle prestazioni necessarie durante gli orari d'ufficio. Il punto di contatto permanente garantisce la raggiungibilità costante dell'OBGC per i casi d'emergenza. Viene assicurato dalla Centrale nazionale d'allarme (CENAL) e nel giro di pochi minuti può disporre misure, avviare attività o trasmettere richieste agli organi competenti.

Articolo 11 Attività in caso di crisi

Le prestazioni di sostegno dell'OBGC vengono fornite in larga misura nel quadro delle funzioni ordinarie. In situazione normale, i collaboratori svolgono le loro attività abituali, mentre in caso di crisi vengono subordinati, tramite l'OBGC, ai due stati maggiori di crisi sovradipartimentali per sostenerli con diverse prestazioni.

La valutazione congiunta della situazione costituisce la base comune per tutte le attività della gestione di crisi. Viene elaborata dall'OBGC in stretta collaborazione con i membri dello SMCOp, dei Cantoni, del mondo scientifico e di altri organi specializzati competenti e messa a disposizione degli stati maggiori di crisi nella presentazione elettronica della situazione per una comprensione globale della situazione.

La CENAL assicura la gestione federale delle risorse (ResMaB) e il loro coordinamento tramite il sistema di gestione delle informazioni sulle risorse (iRES). In alcuni settori potrebbe rivelarsi necessario l'impiego di ulteriori sistemi specializzati, ad esempio del Sistema d'informazione e d'impiego del Servizio sanitario coordinato (SII-SSC). Questi compiti vengono svolti dalla cellula di stato maggiore ResMaB, in cui sono rappresentati tutti i partner necessari per coordinare l'impiego delle risorse. La ResMaB non prende decisioni; si limita a coordinare la loro attuazione nell'ambito di un processo consultivo all'attenzione degli organi preposti competenti.

Fornisce inoltre le seguenti prestazioni: consulenza e accompagnamento dello SMCPs e dello SMCOp nelle procedure gestite da processi, come nell'ambito del lavoro di stato maggiore. Ciò concerne ad esempio la pianificazione di riunioni, l'uso di ausili per la condotta come liste delle pendenze, panoramiche degli stati maggiori impiegati e dei provvedimenti nonché l'elaborazione concertata di panoramiche per il ritmo di condotta, i compiti, le competenze e le responsabilità di tutti gli stati maggiori di crisi impiegati. Se necessario, può assumere singole funzioni dell'aiuto alla condotta. Fornisce inoltre supporto amministrativo per la preparazione e l'amministrazione delle liste dei contatti e dei destinatari in caso d'intervento, la stesura di verbali e l'archiviazione di dati.

Il controlling degli affari del Consiglio federale è uno strumento per ottimizzare la gestione e il coordinamento degli affari del Consiglio federale. Permette di individuare eventuali scostamenti dalla pianificazione, determinarne le cause e conseguenze e adottare i necessari correttivi.

Se dispone delle competenze necessarie, l'OBGC può fornire anche prestazioni supplementari ad hoc.

L'importante è che il mandato sia ben chiaro sin dall'inizio dell'intervento, affinché si possa fornire un sostegno mirato ai bisogni. Le esigenze delle singole unità amministrative possono essere molto diverse e cambiare nel corso dell'intervento.

Articolo 12 Attività per la preparazione alle crisi

L'UFPP tiene una lista dei punti di contatto affinché le unità amministrative, i Cantoni e altri attori interessati possano essere coinvolti in modo rapido e mirato in caso di crisi.

L'UFPP e la CaF sostengono i dipartimenti e le unità amministrative nel realizzare e assicurare la prontezza operativa della loro gestione di crisi. In questo sostegno rientrano, ad esempio, la consulenza sulla struttura dello stato maggiore di crisi, l'elaborazione di ordini di stato maggiore, mansionari e pianificazioni preventive (in particolare in relazione a contenuti trasversali e processuali) e la preparazione di ausili di condotta e strumenti di stato maggiore.

Il coinvolgimento degli organi federali, dei Cantoni e di terzi sul piano strategico è assicurato dalla CaF e dall'UFPP sul piano operativo. La CaF garantisce, ad esempio, il coinvolgimento dei Cantoni tramite il dialogo federalista, mentre l'UFPP tramite la CRMPPCi o il gruppo specialistico dei CSM OCct.

Per infrastruttura di condotta protetta si intendono gli impianti sotterranei protetti esistenti. Questi vengono utilizzati quando, a causa di determinati eventi (p. es. radioattività, tempesta solare, guerra), si deve lavorare in un impianto robusto. I dipartimenti stessi sono responsabili delle ubicazioni non protette.

Grande importanza è attribuita alla rappresentazione di un quadro integrato della situazione. Questo viene tracciato nella presentazione elettronica della situazione (PES). Le basi legali per la PES si trovano nell'articolo 53 della legge del 25 settembre 2015 sulle attività informative (RS 121) e nell'articolo 55 dell'ordinanza dell'11 novembre 2020 sulla protezione della popolazione (OPPop; RS 520.12).

Le pianificazioni preventive servono a garantire la prontezza operativa dell'organizzazione di crisi dell'Amministrazione federale. Con il coordinamento della pianificazione preventiva, l'UFPP assume uno degli attuali compiti dello Stato maggiore federale Protezione della popolazione (art. 3 cpv. 1 OSMFP) a favore dell'organizzazione di crisi dell'Amministrazione federale. Per i contenuti delle pianificazioni preventive sono responsabili gli enti specializzati. L'UFPP li supporta nell'uniformazione dei layout e li accompagna nei contenuti trasversali e processuali. Vengono coinvolti anche i Cantoni.

L'individuazione tempestiva e l'anticipazione sono due processi consecutivi. La prima permette di identificare e comprendere una minaccia, un pericolo o un rischio. Questi possono essere nuovi o derivare da un cambiamento della situazione. L'individuazione tempestiva delle crisi della CaF, nell'ambito della gestione dei rischi della Confederazione, è solo una parte dell'individuazione tempestiva dell'Amministrazione federale. Nel caso dell'anticipazione, coordinata dalla CaF per l'intera Amministrazione federale nell'ambito delle attività dell'OBGC, le informazioni ottenute con l'individuazione tempestiva vengono contestualizzate e le possibili opzioni vengono valutate in modo da pianificare e adottare le misure necessarie. Si tratta anche di individuare le opportunità.

L'anticipazione delle crisi quale prestazione dell'OBGC si basa sui prodotti e gli strumenti di individuazione tempestiva esistenti nell'Amministrazione federale. Questi vengono utilizzati per raccogliere le informazioni. A tal fine, la CaF dirige il gruppo

di coordinamento «Anticipazione delle crisi», composto da rappresentanti di tutti i dipartimenti e terzi, in particolare del mondo scientifico. Possono però essere consultati anche altri partner esterni, come le associazioni mantello dell'economia. Per lo scambio di informazioni, il gruppo di coordinamento utilizza la presentazione elettronica della situazione gestita dalla Centrale nazionale d'allarme. Ciò permette di coinvolgere anche altri enti e collaboratori dell'Amministrazione federale nell'anticipazione delle crisi.

La CaF e l'UFPP alimentano inoltre sistematicamente l'anticipazione con informazioni provenienti dai Cantoni.

Gli organi di individuazione tempestiva presso i dipartimenti e la CaF raccolgono e valutano informazioni secondo processi e metodi stabiliti nelle loro unità. Per essere certi che i primi segnali di una crisi vengano subito riconosciuti, l'individuazione tempestiva viene ripartita su diversi organi. Il gruppo di coordinamento «Anticipazione delle crisi» dell'OBGC aiuta le unità amministrative a contestualizzare le informazioni raccolte nella fase di individuazione tempestiva e a valutare le diverse possibilità d'intervento affinché si possano pianificare e adottare i provvedimenti del caso.

Una collaborazione efficace degli stati maggiori di crisi inizia già nella situazione normale e non solo quando la crisi è già in atto. La CaF e l'UFPP organizzano regolarmente sedute con tutti i responsabili degli stati maggiori di crisi dell'Amministrazione federale, dei Cantoni e dei gestori di infrastrutture critiche rilevanti al fine di scambiarsi esperienze, discutere metodi e strumenti e creare così buoni presupposti per gli interventi.

La CaF coordina, in collaborazione con l'UFPER, il DDPS e altri organi, lo sviluppo della formazione di base e continua in materia di gestione delle crisi. Questi organi provvedono a un'offerta di formazione di base e continua orientata ai bisogni nel rispetto delle disposizioni legali. Nell'ambito di un progetto pilota, singole offerte formative possono essere fruite anche da collaboratori dei Cantoni e di terzi. Gli uffici e i dipartimenti sono liberi di valutare e attuare autonomamente nuove forme di formazione come il *job rotation* o il *job shadowing*. In questi casi il coinvolgimento dell'UFPER riveste particolare importanza, anche se si tratta di un'offerta formativa dell'Amministrazione federale per esterni.

Nella pianificazione di grandi esercitazioni rientrano le esercitazioni di condotta strategica, le esercitazioni della rete integrata svizzera per la sicurezza, grandi esercitazioni dell'esercito con la partecipazione di organi civili nonché grandi esercitazioni cantonali e intercantionali. Le esercitazioni sulla gestione di crisi vengono pianificate e svolte congiuntamente, coinvolgendo tutti i partner rilevanti.

La gestione strategica è affidata a una commissione che si occupa soprattutto dell'ulteriore sviluppo della gestione di crisi dell'Amministrazione federale. Questa commissione è composta da un rappresentante di ciascuna delle segreterie generali dei dipartimenti, della CaF e del segretariato dell'OBGC (UFPP) e, a seconda dei temi, può coinvolgere anche rappresentanti di altre unità amministrative. Attraverso una valutazione sistematica degli eventi, si individuano le lacune da colmare e gli errori da evitare negli interventi futuri. Questa valutazione può essere effettuata dalla CaF.

Sezione 5: Collaborazione delle unità amministrative con l'organizzazione di crisi sovradipartimentale

Articolo 13 Preparazione alle crisi

Nell'ambito dell'anticipazione delle crisi, ogni dipartimento e organo federale sfrutta i processi, gli strumenti e le possibilità che ha già a sua disposizione per l'individuazione tempestiva e l'allerta in caso di crisi. L'anticipazione della crisi, come prestazione dell'OBGC, deve sfruttare i prodotti già presenti nell'Amministrazione federale (gestione dei rischi, individuazione tempestiva delle crisi, valutazione della situazione, foresight e analisi costante della situazione e del contesto).

Onde permettere un coinvolgimento rapido e mirato delle unità amministrative in caso di crisi, queste comunicano un punto di contatto al segretariato dell'OBGC e al Dipartimento.

Per garantire la capacità di resistenza, il coinvolgimento mirato di specialisti e la gestione di una mole di lavoro supplementare straordinaria in caso di crisi, l'UFPER amministra i dati personali di attuali ed ex impiegati dell'Amministrazione federale che si sono messi a disposizione per sostenere temporaneamente altre unità amministrative aventi un fabbisogno straordinario di personale. Questi dati vengono sistematicamente e regolarmente verificati e aggiornati per le persone interessate. Un loro eventuale impiego in caso di crisi avviene tramite l'OBGC. I processi inerenti all'impiego di supporto (pool di personale dell'Amministrazione federale) sono concepiti in modo tale da permettere di utilizzare la banca dati gestita dall'UFPER per attribuire risorse di personale ad unità amministrative che presentano un temporaneo fabbisogno straordinario di personale.

Articolo 14 Collaborazione durante una crisi

È possibile che gli stati maggiori speciali e specializzati entrino in azione anche se non è stato attivato uno SMCPs o uno SMCOp. Secondo l'articolo 14 capoverso 2 OLOGA, questi coordinano le loro attività e le armonizzano con la politica generale del Consiglio federale. In caso di escalation, è probabile che uno stato maggiore di crisi già in azione diventi lo SMCOp, a condizione che il Consiglio federale stabilisca un dipartimento responsabile.

Se viene impiegato uno stato maggiore di crisi sovradipartimentale (SMCPs/SMCOp), si deve regolare e possibilmente armonizzare la collaborazione con gli stati maggiori specializzati (p. es. pericoli naturali, siccità, radioattività, impianti di accumulazione) e gli stati maggiori speciali (p. es. presa d'ostaggi e ricatto o asilo) impiegati. Si deve inoltre concordare il ritmo di condotta affinché le attività e le misure possano essere attuate in modo coordinato.

Il principio dipartimentale vale anche durante l'intervento, ma in caso di necessità lo SMCPs stabilisce condizioni quadro sovraordinate che devono essere rispettate anche dagli altri stati maggiori di crisi.

La legislazione speciale, come ad esempio la legislazione sull'energia nucleare, ha la precedenza rispetto a disposizioni sull'organizzazione di crisi generale e sovraordinata dell'Amministrazione federale. Eventuali disposizioni non possono modificare le competenze regolate nella legislazione speciale.

Nel limite del possibile, per tracciare il quadro comune della situazione viene utilizzata la PES, dove si possono pubblicare documenti e informazioni fino al livello «confidenziale».

L'obbligo di informare nel caso di misure pianificate o adottate comporta misure particolarmente importanti. Questo affinché le misure possano eventualmente essere armonizzate e accordate tra loro.

Oltre allo SMCPs e allo SMCOp, l'OBGC può consigliare e accompagnare anche stati maggiori speciali e specializzati, secondo le necessità e le possibilità.

Sezione 6: Coinvolgimento dei Cantoni e del mondo scientifico

Articolo 15 Cantoni

I Cantoni devono essere sistematicamente coinvolti sin dall'inizio nella gestione degli eventi. Per garantire un coinvolgimento mirato, ogni cantone designa un punto di contatto. La segreteria generale della CdC assume il ruolo di SPOC della Confederazione nei confronti delle Conferenze intercantionali e coordina soprattutto la trasmissione delle informazioni. Un'informazione tempestiva dell'OBGC sulle attività previste nel Cantone permette di coinvolgere meglio i Cantoni e armonizzare le misure.

Articolo 16 Mondo scientifico

Per «mondo scientifico» s'intendono le competenze esterne all'Amministrazione che possono confluire nella gestione di crisi tramite un organo di consulenza scientifica ad hoc. Si distinguono dalle competenze scientifiche interne all'Amministrazione, che pure confluiscono nella gestione di crisi.

La collaborazione tra l'Amministrazione federale e le organizzazioni scientifiche swissuniversities, Consiglio dei PF, Accademie svizzere delle scienze, Fondo nazionale svizzero, Innosuisse e Consiglio svizzero della scienza è regolata in un accordo quadro ([www.bk.admin.ch/Documentazione/Aiuto alla condotta strategica>Gestione delle crisi](http://www.bk.admin.ch/Documentazione/Aiuto_alla_condotta_strategica/Gestione_delle_crisi)). Questo stabilisce che swissuniversities funge da single point of contact (SPOC) e propone, in collaborazione con le altre organizzazioni scientifiche, la composizione di un organo scientifico consultivo su richiesta della Confederazione.

Sezione 7: Comunicazione di crisi

Articolo 17

In qualità di stato maggiore del Consiglio federale, la CaF è responsabile di informare l'opinione pubblica. È compito del vicesegretario e portavoce del Consiglio federale coordinare la comunicazione con i dipartimenti e assicurare l'informazione della popolazione. La CaF regola la comunicazione di crisi del Consiglio federale in un manuale ad hoc («Handbuch Krisenkommunikation - Koordination der politischen Kommunikation durch die Bundeskanzlei im Falle eines Ereignisses von nationaler Tragweite»⁸). Questo manuale riporta anche le interfacce tra la Confederazione e i Cantoni.

Il ruolo dei dipartimenti e degli uffici nella comunicazione di crisi riveste grande importanza e richiede una stretta collaborazione e armonizzazione con la CaF.

⁸ Manuale per la comunicazione di crisi – coordinamento della comunicazione politica da parte della Cancelleria federale in caso di evento di portata nazionale; esiste solo in tedesco.

Abrogazione e modifica di altri atti normativi

Cifra I

L'atto normativo citato viene integrato nella presente ordinanza e può quindi essere abrogato.

Cifra II

Ordinanza sul personale federale (OPers)

Art. 18 cpv. 3 lett. q

Con la nuova ordinanza sull'organizzazione di crisi dell'Amministrazione federale (OCAF) viene creata la base legale per l'impiego temporaneo di collaboratori dell'Amministrazione federale a favore dell'organizzazione di crisi dell'Amministrazione federale. All'UFPER è assegnato il compito di amministrare i dati personali per gli impieghi di supporto (art. 13 cpv. 2 OCAF) e quindi di mettere a disposizione i sistemi necessari a tal fine. I dati personali degli impiegati, raccolti e amministrati o elaborati in questo contesto, non sono dati degni di particolare protezione. Solo quando entrerà in vigore la relativa disposizione nella prevista modifica della legge sul personale federale (LPers; RS 172.220.1) sarà possibile trattare anche dati personali degni di particolare protezione (art. 27 cpv 1 lett. i AP-LPers)⁹.

Per garantire la capacità di resistenza, il coinvolgimento mirato di specialisti e la gestione di una mole di lavoro supplementare straordinaria in caso di crisi, l'UFPER amministrerà i dati personali di attuali ed ex impiegati dell'Amministrazione federale che hanno registrato nel sistema la loro disponibilità a sostenere temporaneamente altre unità amministrative aventi un fabbisogno straordinario di personale.

I processi concernenti gli impieghi di supporto («pool di personale dell'Amministrazione federale») e quindi i compiti dell'UFPER sono descritti in modo volutamente più ampio nell'OPers che nell'OCAF. Questo affinché sia possibile impiegare rapidamente risorse di personale temporanee per altri compiti rispettivamente impiegarle in altre unità amministrative anche in situazioni non ufficialmente classificate come di crisi. Ad esempio, non si può escludere che gli impieghi di supporto siano necessari anche nel caso in cui un dipartimento o un'unità amministrativa presenti un fabbisogno supplementare straordinario o urgente dovuto alla situazione, senza l'intervento dell'organizzazione di crisi (come il SEM nella crisi ucraina). L'onere supplementare straordinario è incentrato sugli imprevisti che generano un grosso carico di lavoro o richiedono l'impiego di ulteriori risorse, mentre l'onere supplementare urgente è incentrato sulla componente temporale. In quest'ultimo caso sono fondamentali la rapidità e la tempestività con cui vengono adottate le misure necessarie. Nella pratica, questi due tipi di oneri supplementari possono anche sovrapporsi, in particolare in situazioni di crisi (cfr. le spiegazioni nel messaggio concernente il suddetto art. 27 cpv. 1 lett. i AP-LPers¹⁰). L'unico scopo del trattamento dei dati è quello di gestire l'onere supplementare.

Ordinanza sulla protezione dei dati personali del personale federale (OPDPers)

Art. 32 lett. k

Gli articoli 30 e 31 OPDPers disciplinano lo scopo e il contenuto del sistema d'informazione per la gestione dei dati del personale (SIGDP). L'articolo 32 illustra la struttura con i singoli elementi del sistema d'informazione. Questi equivalgono ai singoli

⁹ FF 2024 2317

¹⁰ FF 2024 2316, pag. 36

processi legati all'amministrazione del personale. Con l'introduzione degli impieghi di supporto («pool di personale dell'Amministrazione federale»), la struttura viene ampliata con un elemento concernente l'amministrazione dei dati per tali impieghi.

L'amministrazione dei dati comprende sia la registrazione che la valutazione dei dati del personale. Fino all'entrata in vigore dell'articolo 27 capoverso 1 lettera i AP-LPers, non si tratta di dati personali degni di particolare protezione. Conformemente all'articolo 33 capoverso 1 OPDPers, questi dati vengono elaborati dai settori specializzati dell'UFPER e analogamente alle disposizioni previste nell'ordinanza sul personale federale (art. 18 lett. q), ciò deve essere possibile anche al di fuori di una crisi in caso di fabbisogno supplementare straordinario o urgente, senza l'intervento dell'organizzazione di crisi.

Gli impiegati registrano la loro disponibilità di massima a prestare impieghi di supporto temporanei e i loro eventuali ruoli nella gestione di crisi in una maschera elettronica. L'UFPER elabora i dati in caso di un loro impiego. A tal fine, oltre alla loro disponibilità, i collaboratori registrano anche informazioni come il grado di occupazione, il luogo di lavoro, la classe di stipendio e le competenze. Questi dati sono criteri utili per scegliere gli impiegati soprattutto quando sussiste un fabbisogno quantitativo di personale supplementare. Se sono invece richieste conoscenze specifiche, la combinazione dei dati concernenti le conoscenze linguistiche, il posto di lavoro (ufficio, funzione, mansione) e le competenze offre un valido ausilio per la scelta degli impiegati. In qualsiasi situazione, i dati registrati nel «Pool di personale dell'Amministrazione federale» permettono di scegliere gli impiegati in modo possibilmente mirato al fabbisogno.

La revisione della LPers, l'introduzione della nuova soluzione SAP nell'ambito del programma SUPERB e i requisiti della legge federale del 25 settembre 2020 sulla protezione dei dati (RS 235.1) richiedono una revisione completa dell'OPDPers. La presente modifica degli articoli 32 lettera k e 33 capoverso 2 OPDPers nell'ambito dell'introduzione dell'OCAF, mantiene invariata la struttura dell'OPDPers poiché quest'ultima sarà adeguata in occasione della revisione totale. Le singole modifiche materiali sopra descritte saranno quindi apportate come soluzione transitoria fino all'entrata in vigore dell'imminente revisione totale dell'OPDPers.

Art. 33 cpv. 2

È previsto che gli impiegati registrino autonomamente la loro disponibilità a far parte del «pool di personale dell'Amministrazione federale» e che la aggiornino annualmente. A tal fine, nell'articolo 33 capoverso 2 viene aggiunta la precisazione che gli impiegati possono elaborare, conformemente ai loro diritti di accesso, anche i dati relativi agli impieghi di supporto.

La partecipazione a impieghi di supporto deve essere aperta anche a collaboratori pensionati di recente, che di regola dispongono ancora delle conoscenze specialistiche, organizzative e aziendali necessarie. A tal fine, i pensionati interessati a prestare impieghi di supporto registrano in una sola volta la loro disponibilità, limitata nel tempo, prima di lasciare l'Amministrazione federale per raggiunti limiti d'età. I pensionati possono mettersi a disposizione dell'Amministrazione federale per impieghi di fino a tre mesi nei tre anni successivi al pensionamento.

Anche nell'articolo 33 capoverso 2 OPDPers viene mantenuta l'attuale struttura fino alla revisione totale dell'ordinanza (cfr. commenti all'art. 32 lett. k OPDPers).

5 Ripercussioni sulla Confederazione e i Cantoni

La nuova ordinanza sull'organizzazione di crisi dell'Amministrazione federale non avrà alcuna ripercussione per le finanze e il personale della Confederazione. L'attuazione avverrà con l'organico di personale e l'infrastruttura attuali.

I Cantoni vengono coinvolti in modo mirato sia nella pianificazione e preparazione, sia in caso di crisi. Ciò può comportare un carico di lavoro supplementare per le organizzazioni cantonali e intercantionali preposte alla gestione di crisi.