

**Strategia
della protezione della popolazione
e della protezione civile 2015+
Rapporto del Consiglio federale**

del 9 maggio 2012

Compendio

Il presente rapporto intende illustrare possibili modalità per sviluppare, adeguare e migliorare la protezione della popolazione e la protezione civile dopo il 2015 affinché gli organi competenti possano fronteggiare con efficacia ed efficienza ancora maggiori le catastrofi tecnologiche e naturali nonché creare una solida base per armonizzare gli interessi e le esigenze della Confederazione e dei Cantoni.

Nel rapporto del 23 giugno 2010 sulla politica di sicurezza della Svizzera il Consiglio federale aveva annunciato l'intenzione di formulare, in collaborazione con i Cantoni (in concreto: la Conferenza governativa per gli affari militari, la protezione civile e i pompieri, CG MPP), una strategia per la protezione della popolazione e la protezione civile per il periodo successivo al 2015. Nell'ottobre 2010 il consigliere di Stato Josef Dittli, direttore delle finanze del Cantone di Uri ed ex presidente della CG MPP, è stato nominato capo di questo progetto.

Alla stesura del presente rapporto hanno collaborato la Confederazione, i Cantoni e le organizzazioni partner della protezione della popolazione. Sono stati posti due obiettivi prioritari: in primo luogo spiegare come sviluppare, adeguare e migliorare la protezione della popolazione e la protezione civile dopo il 2015 affinché gli organi competenti possano adempiere ancora più efficientemente ed efficacemente la loro missione principale, ossia la gestione di catastrofi tecnologiche e naturali, e in secondo luogo creare, per quanto possibile, una nuova solida base per armonizzare durevolmente gli interessi e le esigenze della Confederazione e dei Cantoni.

Il rapporto esamina il sistema integrato di protezione della popolazione (quale strumento della politica di sicurezza) e la protezione civile (una delle cinque organizzazioni partner di tale sistema) in due capitoli separati. Entrambi i capitoli sono a loro volta suddivisi in due parti. Nella prima parte si fa il punto della situazione e nella seconda se ne deduce la strategia per il futuro, distinguendo tra elementi che si sono dimostrati validi e che rimarranno pertanto invariati ed elementi che dovranno essere consolidati o disciplinati ex novo.

Per quanto riguarda la protezione della popolazione rimarranno invariati i seguenti elementi: l'orientamento prioritario alla gestione di catastrofi e situazioni d'emergenza, la competenza fondamentale dei Cantoni per la protezione della popolazione, per i suoi mezzi d'intervento e per la condotta dell'intervento, il principio del finanziamento da parte dell'organo competente e l'appoggio sussidiario dell'esercito in caso di catastrofe. I principali elementi nuovi della strategia sono: un maggiore coordinamento del sistema integrato da parte della Confederazione, la designazione di organi centrali di contatto a livello federale e cantonale, la creazione e la gestione di un sistema comune di analisi integrata della situazione, una verifica approfondita dell'attuale sistema dell'obbligo di prestare servizio e il disciplinamento di alcune interfacce tra le organizzazioni partner del sistema integrato, ma anche con terzi.

Per quanto riguarda la protezione civile rimarranno invariati i seguenti elementi: l'orientamento prioritario alla gestione di catastrofi e situazioni d'emergenza, la struttura federalista, la competenza primaria dei Cantoni e la salvaguardia del valore delle costruzioni di protezione esistenti. I principali elementi nuovi sono: alcuni adeguamenti del sistema dell'obbligo di prestare servizio, una verifica degli effettivi, la creazione di basi d'appoggio intercantionali della protezione civile e l'adozione di misure volte a migliorare l'interoperabilità.

Le misure per lo sviluppo della protezione della popolazione e della protezione civile delineate nel rapporto dovranno essere successivamente definite nei dettagli e messe in atto. A tal fine verranno istituite due organizzazioni di progetto paritetiche, una per la protezione della popolazione e l'altra per la protezione civile – comprendenti anche rappresentanti delle organizzazioni partner –, incaricate di elaborare le proposte e i piani d'attuazione. Verrà inoltre istituito un gruppo di studio in cui saranno rappresentati pure i Cantoni, le organizzazioni partner e altri attori implicati, per verificare il modello dell'obbligo di prestare servizio ed elaborare proposte per un sistema possibilmente equo e orientato alle esigenze reali.

Indice

Compendio	4850
Abbreviazioni	4854
1 Introduzione	4856
1.1 Motivazione	4856
1.2 Rete integrata Svizzera per la sicurezza, protezione della popolazione, protezione civile	4858
1.3 Contesto	4861
1.3.1 Società, demografia, obbligo di prestare servizio	4861
1.3.2 Minacce e pericoli	4862
1.3.3 Prestazioni attese	4866
1.3.4 Federalismo e finanze	4869
1.3.5 Tendenze in materia di protezione della popolazione in altri Stati	4870
2 Sistema integrato di protezione della popolazione	4872
2.1 Punto della situazione	4872
2.1.1 Compiti	4872
2.1.2 Ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni e finanziamento	4873
2.1.3 Competenze e prestazioni delle organizzazioni partner	4874
2.1.4 Collaborazione con altri partner	4876
Contributi dell'esercito	4876
Contributi del servizio civile	4878
Contributi dell'approvvigionamento economico del Paese	4879
Contributi dei servizi specializzati	4879
2.1.5 Condotta civile e analisi integrata della situazione	4880
Condotta da parte della Confederazione	4881
Condotta da parte dei Cantoni	4882
Condotta congiunta da parte di Confederazione e Cantoni	4883
2.1.6 Obbligo di prestare servizio, reclutamento ed effettivi	4885
2.1.7 Istruzione	4887
2.1.8 Infrastruttura	4888
2.2 Strategia del sistema integrato di protezione della popolazione	4889
2.2.1 Compiti	4891
2.2.2 Ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni e finanziamento	4891
2.2.3 Condotta e analisi integrata della situazione	4893
Condotta da parte della Confederazione	4893
Condotta da parte dei Cantoni	4893
Condotta congiunta e analisi integrata della situazione da parte di Confederazione e Cantoni	4894
2.2.4 Collaborazione con altri partner	4895
Esercito	4895
Servizio civile	4896
Settori coordinati	4896
2.2.5 Sistema dell'obbligo di prestare servizio	4896

2.2.6 Istruzione	4897
2.2.7 Infrastruttura	4898
3 Protezione civile	4899
3.1 Punto della situazione	4899
3.1.1 Compiti	4899
3.1.2 Ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni e finanziamento	4899
3.1.3 Organizzazione e strutture	4900
3.1.4 Obbligo di prestare servizio, effettivi e reclutamento	4901
3.1.5 Istruzione	4904
3.1.6 Interventi	4907
3.1.7 Materiale	4908
3.1.8 Infrastruttura	4909
3.1.9 Finanze	4910
3.2 Strategia della protezione civile	4911
3.2.1 Compiti	4913
3.2.2 Organizzazione	4914
Basi d'appoggio intercantionali	4914
Protezione civile a livello cantonale	4914
Basi d'appoggio cantionali della protezione civile	4915
3.2.3 Ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni e finanziamento	4915
3.2.4 Obbligo di prestare servizio, reclutamento ed effettivi	4917
3.2.5 Istruzione	4918
3.2.6 Materiale	4918
3.2.7 Infrastruttura	4919
3.2.8 Protezione civile in caso di conflitto armato	4919
4 Procedura ulteriore, attuazione	4919
5 Rapporto con il programma di legislatura	4924
 Allegati:	
1 Numero di persone e di giorni di servizio nell'istruzione della protezione civile	4925
2 Profilo prestazionale attuale della protezione della popolazione	4926

Abbreviazioni

CDDGP	Conferenza delle direttrici e dei direttori dei dipartimenti cantonali di giustizia e polizia
CDMPC	Conferenza dei direttori militari e della protezione civile
CENAL	Centrale nazionale d'allarme
CFI	Centro federale d'istruzione (di Schwarzenburg BE)
CG CSP	Conferenza governativa della Coordinazione svizzera dei pompieri
CG MPP	Conferenza governativa per gli affari militari, la protezione civile e i pompieri
CSP	Coordinazione svizzera dei pompieri
DDPS	Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport
DFE	Dipartimento federale dell'economia
DFGP	Dipartimento federale di giustizia e polizia
ERSS 2014	esercitazione della Rete integrata Svizzera per la sicurezza 2014
NBCN	Evento di portata nazionale che può mettere in pericolo o danneggiare la popolazione, gli animali e l'ambiente in seguito all'aumento della radioattività, a incidenti biologici o chimici oppure a catastrofi naturali
FIS FT	Sistema d'informazione e di condotta delle Forze terrestri
GIN	Piattaforma informativa comune sui pericoli naturali
IDA NOMEX	Gruppo di lavoro interdipartimentale per la verifica delle misure di protezione d'emergenza in caso di eventi estremi in Svizzera
LAINAT	Comitato direttivo Intervento pericoli naturali
MCC RSS	Meccanismo di consultazione e coordinamento nel quadro della Rete integrata Svizzera per la sicurezza
NBC	nucleare, biologico, chimico
NPF	nuova perequazione finanziaria
OCantC	organo cantonale di condotta
OPC	organizzazione di protezione civile
OWARNA	Perfezionamento del sistema di allerta e di allarme in caso di pericoli naturali
PES	presentazione elettronica della situazione
PICNBC	Piattaforma intercantonale di coordinamento NBC
PISA	Sistema di gestione del personale dell'esercito
Polycom	Rete radio Svizzera di sicurezza
RAPOLSIC 2010	Rapporto sulla politica di sicurezza 2010
Redog	Associazione svizzera per cani da catastrofe
RSS	Rete integrata Svizzera per la sicurezza
SARS	Severe Acute Respiratory Syndrome (sindrome respiratoria acuta grave)

SII	Sistema d'informazione e d'impiego
SMCantC	stato maggiore cantonale di condotta
SMCC	stato maggiore cantonale di crisi
SMF NBCN	Stato maggiore federale NBCN
SMOR	Stato maggiore Presa d'ostaggi e ricatto
SSC	Servizio sanitario coordinato
UFPP	Ufficio federale della protezione della popolazione

Rapporto

1 Introduzione

1.1 Motivazione

Dopo il 1989 in Europa le condizioni quadro in materia di politica di sicurezza sono mutate, imponendo un adeguamento costante della protezione della popolazione anche in Svizzera. La protezione civile, volta principalmente a proteggere dagli effetti di un conflitto armato, è stata trasformata in un sistema integrato di protezione della popolazione finalizzato, con le sue organizzazioni partner (polizia, pompieri, sanità pubblica, servizi tecnici e protezione civile), a proteggere la società da qualsiasi tipo di pericolo e situazione d'emergenza. Nella prima fase (1991–1995) l'importanza dell'aiuto in caso di catastrofe è stata equiparata a quella della protezione della popolazione in caso di conflitto armato. Nella fase successiva (1999–2004) l'aiuto in caso di catastrofi e situazioni d'emergenza è diventato la missione prioritaria, mentre la gestione di un conflitto armato ha perso importanza. Nello stesso periodo, in seno al Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport (DDPS) è stato istituito l'Ufficio federale della protezione della popolazione (UFPP). Questo ufficio comprende l'ex Ufficio federale della protezione civile, il Laboratorio Spiez e la Centrale nazionale d'allarme (CENAL).

Le esperienze raccolte finora nell'ambito della protezione della popolazione sono in prevalenza positive. Tuttavia nei prossimi anni essa dovrà essere ulteriormente sviluppata come parte del concetto di Rete integrata Svizzera per la sicurezza (RSS) descritto nel Rapporto del Consiglio federale all'Assemblea federale del 23 giugno 2010¹ sulla politica di sicurezza della Svizzera (RAPOLSIC 2010). Si tratta di verificare la ripartizione dei compiti tra gli organi statali da una parte e tra le organizzazioni partner della protezione della popolazione dall'altra, di accertare l'efficienza e la capacità di resistenza delle forze d'intervento nonché di esaminare gli aspetti concernenti l'effettivo, l'infrastruttura e il materiale, in particolare in seno alla protezione civile, una delle organizzazioni partner. In tale contesto si intende evitare trasferimenti di oneri non finanziati tra Confederazione e Cantoni. Eventuali oneri supplementari per la Confederazione derivanti dalla partecipazione alla creazione di basi d'appoggio intercantionali o dall'acquisto di materiale d'intervento e di equipaggiamento personale saranno compensati all'interno dello stesso settore di compiti mediante risparmi corrispondenti.

Con la revisione parziale della legge federale del 4 ottobre 2002² sulla protezione della popolazione e sulla protezione civile, entrata in vigore il 1° gennaio 2012, sono

¹ FF 2010 4511

² RS 520.1

stati intrapresi perfezionamenti puntuali del sistema esistente.³ Questi concernono soprattutto la gestione più flessibile del numero dei giorni di servizio e d'istruzione dei quadri e degli specialisti e la salvaguardia del valore dell'infrastruttura di protezione.

È inoltre necessaria una verifica di fondo da parte della Confederazione e dei Cantoni e un eventuale adeguamento della protezione della popolazione e della protezione civile. La stesura di un rapporto approfondito è richiesta anche dalla mozione 10.3540 «Rapporto sulla protezione della popolazione comprendente un concetto di modernizzazione globale della protezione della popolazione» depositata dalla consigliera nazionale Evi Allemann. Il Consiglio federale ha quindi incaricato il DDPS di elaborare, in collaborazione con la CG MPP, una strategia di sviluppo ulteriore della protezione della popolazione e della protezione civile per il periodo successivo al 2015.

A tal fine nell'autunno del 2010 è stato istituito un gruppo di lavoro diretto dal consigliere di Stato Josef Dittli (UR). Tale gruppo era formato da rappresentanti della Confederazione, dei Cantoni e delle singole organizzazioni partner nonché da altri attori influenti nel campo della protezione della popolazione. Il presente rapporto adempie la mozione. Il RAPOLSIC 2010 è servito da base concettuale, in particolare per l'analisi delle minacce e dei pericoli. Per l'elaborazione del presente rapporto sono stati inoltre presi in considerazione anche i progetti paralleli con cui sussistono collegamenti e dipendenze a livello di contenuti, in particolare la realizzazione del Meccanismo di coordinamento e consultazione nel quadro della Rete integrata Svizzera per la sicurezza, lo Stato maggiore federale NBCN (SMF NBCN), l'ulteriore sviluppo dell'esercito e l'esercitazione della Rete integrata Svizzera per la sicurezza 2014 (ERSS 2014).

Il progetto del presente rapporto è stato sottoposto a una procedura di consultazione.⁴ La grande maggioranza dei partecipanti alla consultazione si è pronunciata a favore del rapporto ritenendolo una buona base per sviluppare ulteriormente il sistema integrato di protezione della popolazione e la protezione civile. L'ampio consenso dei Cantoni mostra in particolare che il gruppo di lavoro paritetico è riuscito a creare una solida base di partenza per la collaborazione nel quadro dello sviluppo della protezione della popolazione e della protezione civile. Le critiche e le proposte di modifiche sono puntuali e in parte sono già state prese in considerazione, oppure si riferiscono a poche questioni fondamentali, alcune delle quali in sospeso da tempo, che dovranno essere affrontate e risolte nell'ambito dei progetti successivi a questo rapporto.

³ La creazione di basi legali separate per la protezione della popolazione e la protezione civile a livello federale, come chiesto da numerosi Cantoni nell'ambito della procedura di consultazione, era già stata valutata a fondo in occasione dell'ultima riforma della legge (2004) e scartata poiché ritenuta non possibile dal profilo giuridico e non ragionevole dal profilo materiale. Per mancanza di competenza la Confederazione non può legiferare in materia di protezione della popolazione, ma può soltanto definire principi fondamentali di carattere declamatorio. La competenza per legiferare nell'ambito della protezione della popolazione, ossia in materia di organi di condotta e organizzazioni partner (eccettuata la protezione civile), spetta ai Cantoni.

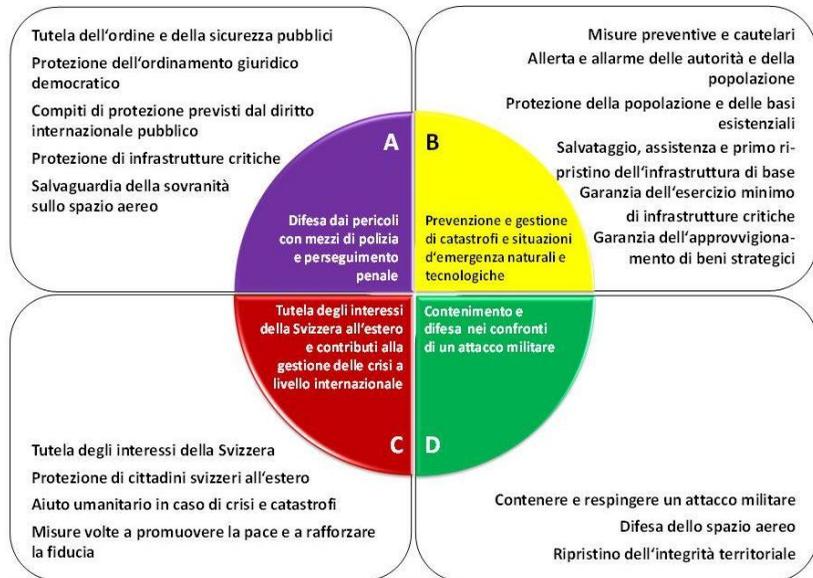
⁴ Il rapporto sui risultati della consultazione è consultabile all'indirizzo Internet: www.admin.ch > Documentazione > Legislazione > Procedura di consultazione > Procedure di consultazione concluse > 2011 > Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport

Rete integrata Svizzera per la sicurezza, protezione della popolazione, protezione civile

Rete integrata Svizzera per la sicurezza

La Rete integrata Svizzera per la sicurezza (RSS) si prefigge di aiutare a individuare le minacce e i pericoli nella loro globalità, come pure di contrastarli e gestirli in maniera coordinata e interconnessa con la partecipazione dei differenti partner. Essa comprende tutte le organizzazioni della Svizzera atte a reagire alle minacce e ai pericoli in materia di politica di sicurezza. I partner principali sono la Confederazione e i Cantoni, che assumono la responsabilità degli interventi e dispongono dei mezzi, degli organi e delle infrastrutture di condotta necessari per svolgere i compiti di loro competenza. Altri partner sono i Comuni, soprattutto le grandi città, e i fornitori di servizi (in particolare nell'ambito delle infrastrutture critiche dei settori dell'energia, dell'approvvigionamento e smaltimento idrico, dei trasporti e dell'infrastruttura di comunicazione). Fondamentali per il funzionamento della RSS sono le capacità e i mezzi dei partner, lo sviluppo congiunto di strategie, la ripartizione chiara dei compiti e il preciso disciplinamento delle responsabilità in materia d'intervento e di condotta.

Una suddivisione della sicurezza in quattro settori, come quella operata nel RAPOLSIC 2010, è utile per attribuire i compiti e le competenze e per migliorare, armonizzare o sviluppare ex novo le capacità e le potenzialità dei partner volte alla prevenzione e alla gestione di eventi. La protezione della popolazione assume un ruolo prioritario nel settore B dello schema seguente e parti di essa un ruolo secondario anche nei settori A e D.



La RSS non mette in discussione l'attuale ripartizione delle competenze tra Confederazione e Cantoni e in particolare il principio di sussidiarietà⁵. Mira piuttosto a migliorare il coordinamento tra Confederazione e Cantoni nonché tra i Cantoni stessi per sviluppare strategie e soluzioni comuni nel campo della prevenzione e della gestione di minacce e pericoli in materia di politica di sicurezza e per definire e applicare le misure che rientrano nei rispettivi ambiti di competenza. Un meccanismo di consultazione e coordinamento, la cui fase pilota durerà fino alla fine del 2014, consentirà di armonizzare le misure e le decisioni. La RSS non crea ulteriori livelli gerarchici. La ripartizione delle responsabilità rimane quella stabilita dal diritto vigente.

La RSS costituisce il quadro in cui sviluppare la collaborazione tra Confederazione, Cantoni e Comuni, come pure tra le organizzazioni partner della protezione della popolazione, e migliorare le capacità.

Protezione della popolazione

La protezione della popolazione è uno degli otto strumenti⁶ della politica di sicurezza. Più precisamente, questo termine non designa un unico strumento, bensì un *sistema integrato* comprendente la polizia, i pompieri, la sanità pubblica, i servizi tecnici (elettricità, approvvigionamento di gas, approvvigionamento e smaltimento idrico, trasporti, infrastruttura di comunicazione) e la protezione civile. A questi si aggiungono gli organi di condotta e di coordinamento della Confederazione, dei Cantoni e dei Comuni. Si parla di «protezione della popolazione» quando un evento richiede l'intervento congiunto di tutte le organizzazioni partner (polizia⁷, pompieri, sanità pubblica, servizi tecnici e protezione civile) sotto la direzione degli stati maggiori di condotta del Cantone, della Regione o dei Comuni⁸. Tali organizzazioni partner si basano su piani d'intervento comuni e su analisi globali dei rischi.

La protezione della popolazione è responsabile in primo luogo della prevenzione e della gestione di catastrofi e situazioni d'emergenza. Poiché questi eventi possono verificarsi all'improvviso, essa deve essere sempre pronta a fornire immediatamente le sue prestazioni. I mezzi per la gestione degli eventi rientrano nella sfera di competenza dei Cantoni, mentre gli organi specializzati (Laboratorio Spiez e CENAL) rientrano in quella della Confederazione.

Alcune organizzazioni partner della protezione della popolazione dispongono di infrastrutture interconnesse. Tra tali infrastrutture figurano i rifugi pubblici e privati nonché gli impianti di protezione, in particolare i posti di comando con le installazioni di condotta e gli impianti del servizio sanitario. A questi si aggiungono i siste-

⁵ Sussidiarietà significa che i compiti sono assunti, per quanto possibile, dal livello statale più basso e che il livello superiore fornisce supporto o interviene soltanto quando il livello inferiore non è più in grado di far fronte da solo ai suoi compiti per mancanza di personale, materiale o tempo.

⁶ Politica estera, esercito, protezione della popolazione, servizio informazioni, politica economica, amministrazione delle dogane, polizia e servizio civile.

⁷ La polizia è, da un lato, uno strumento indipendente della politica di sicurezza che assume un ruolo fondamentale nella tutela quotidiana della sicurezza e, dall'altro, parte del sistema integrato di protezione della popolazione, nell'ambito del quale entra in azione con le organizzazioni partner anche in caso di catastrofi e situazioni d'emergenza. Per il presente rapporto sono rilevanti solo i compiti di polizia relativi a tale sistema integrato. Si può fare una distinzione analoga anche per i pompieri, la sanità pubblica e i servizi tecnici.

⁸ Di regola la condotta e l'impiego dei mezzi avvengono a livello di Cantoni e Regioni/Comuni; la Confederazione coordina in caso di necessità.

mi per diffondere l'allarme e l'informazione alla popolazione: le sirene fisse e mobili e i trasmettitori d'emergenza protetti. Un altro pilastro importante è l'infrastruttura di comunicazione, che con la Rete radio Svizzera di sicurezza (Pol-ycom) permette alle autorità e alle organizzazioni attive nel campo del salvataggio e della sicurezza di comunicare su tutto il territorio nazionale.

Nell'ambito della protezione della popolazione collaborano enti pubblici e privati. Tra tali enti figurano anche i settori coordinati⁹ (infrastruttura di comunicazione, protezione NBC, sanità, trasporti e meteo) e la Commissione federale per la protezione NBC, che assicurano la collaborazione nell'ambito della pianificazione, preparazione e attuazione di misure. Una funzione analoga nel campo dei pericoli naturali è svolta dal Comitato direttivo Intervento pericoli naturali (LAINAT) della Confederazione. In questo comitato a livello federale sono rappresentati l'Ufficio federale dell'ambiente, MeteoSvizzera, l'Istituto federale di ricerca per la foresta, la neve e il paesaggio (con l'Istituto federale per lo studio della neve e delle valanghe), il Servizio sismologico svizzero e l'UFPP.

I mezzi militari entrano in azione solo quando i mezzi civili del dispositivo interregionale o intercantonale sono esauriti o quando mancano le risorse necessarie (p. es. capacità di trasporto, mezzi pesanti di salvataggio).

A livello federale, *in situazioni normali* l'UFPP si occupa delle minacce e dei pericoli per la popolazione, le sue basi esistenziali e i beni culturali. Sviluppa strategie di protezione contro i pericoli e provvede alla ricerca e allo sviluppo in questo campo. Elabora le basi per l'organizzazione e l'istruzione della protezione civile nonché per il materiale e le costruzioni di protezione. Sorveglia inoltre l'applicazione delle prescrizioni federali in materia di protezione civile da parte dei Cantoni e li appoggia nell'istruzione e nell'impiego di parti della protezione della popolazione. *In situazioni straordinarie* come in caso di aumento della radioattività, incidenti con sostanze chimiche o organismi e inondazioni, la CENAL dell'UFPP è responsabile dell'allerta, dell'allarme e della diffusione delle istruzioni di comportamento alla popolazione nonché dell'informazione all'attenzione dei media e della popolazione. La CENAL è inoltre l'organo di stato maggiore permanente dello SMF NBCN. In caso di evento NBCN, quest'ultimo serve a garantire la collaborazione degli organi competenti e il coordinamento degli interventi. Il Laboratorio Spiez provvede all'analisi dei campioni, fornisce consulenza tecnica e mette a disposizione unità d'intervento specializzate per eventi NBC.

Protezione civile

La protezione civile è basata su un obbligo di prestare servizio stabilito dalla Costituzione federale. È inoltre l'unica organizzazione della protezione della popolazione in grado di garantire un'azione prolungata e di appoggiare, rinforzare o sgravare per settimane le altre organizzazioni partner in caso di catastrofi e situazioni d'emergenza. La protezione civile compete di principio ai Cantoni. La Confederazione emana le basi legali e le prescrizioni, in particolare per quanto concerne il reclutamento, il personale, l'istruzione, gli interventi, l'infrastruttura di comunicazione, la diffusione dell'allarme e le costruzioni di protezione.

⁹ I settori coordinati sono competenti soprattutto per le pianificazioni e i preparativi in ambiti specifici e per il coordinamento tra gli organi civili della Confederazione e dei Cantoni e l'esercito.

La disponibilità a impegnarsi oltre il minimo previsto dalla legge è ostacolata soprattutto dalla crescente difficoltà di conciliare gli impegni risultanti dal sistema di milizia con la formazione, gli studi, la famiglia e la professione.¹¹

Queste condizioni influiranno anche sugli effettivi della protezione civile e dei pompieri. In futuro si porrà sempre più spesso la domanda in che quantità e qualità sarà possibile reclutare personale per queste organizzazioni, ma anche se sarà ancora garantita la parità di trattamento per quanto concerne l'obbligo di prestare servizio militare o l'obbligo di prestare altre forme di servizio.

Il Consiglio federale non mette in discussione il sistema di milizia o l'obbligo generale di prestare servizio militare. Occorre tuttavia modernizzare il sistema di milizia. Il RAPOLSIC 2010 rileva la varietà dei sistemi di servizio obbligatorio applicati dalle organizzazioni partner della protezione della popolazione basate sul principio di milizia e la necessità di prendere in esame un'armonizzazione. Si dovrà eventualmente permettere anche ad altre organizzazioni civili attive nel campo della protezione contro le catastrofi di fornire le loro prestazioni nel quadro di un obbligo di prestare servizio in ambiti civili.

L'armonizzazione dei sistemi di servizio obbligatorio nelle organizzazioni di milizia della protezione della popolazione e la discussione concernente un eventuale obbligo generale di prestare servizio devono tenere conto soprattutto delle esigenze dell'esercito (e del servizio civile), della protezione civile e dei pompieri, ma anche dell'evoluzione dell'economia e della società.

1.3.2 Minacce e pericoli

Le minacce e i pericoli concreti nonché quelli che si prospettano per il futuro svolgono un ruolo decisivo nell'impostazione della politica di sicurezza.¹² Il RAPOLSIC 2010 comprende una presentazione e un'analisi esaustive delle minacce e dei pericoli rilevanti per la Svizzera. Distingue tra minacce e pericoli *diretti*, vale a dire che concernono direttamente la sicurezza della Svizzera e della sua popolazione, e minacce e pericoli *indiretti*, vale a dire che in se stessi non rappresentano ancora una minaccia o un pericolo diretti, ma contribuiscono ad accrescerli.

Rientrano nella categoria delle minacce e dei pericoli *diretti*:

- catastrofi e situazioni d'emergenza naturali e tecnologiche;
- perturbazioni dell'approvvigionamento per effetto di conflitti armati;
- attacco militare;
- coazione con mezzi economici;
- spionaggio;

¹¹ Il 5 gennaio 2012 è inoltre stata depositata un'iniziativa popolare del Gruppo per una Svizzera senza esercito che chiede l'abolizione del servizio militare obbligatorio e l'introduzione di un servizio volontario.

¹² La *minaccia* presuppone la volontà di danneggiare la Svizzera o i suoi interessi o per lo meno il fatto di mettere in conto un simile danneggiamento. Il *pericolo* non presuppone invece alcuna volontà di danneggiare (p. es. pericoli naturali e tecnologici).

- attacchi all’infrastruttura informatica e di comunicazione¹³;
- terrorismo;
- estremismo violento;
- criminalità organizzata;
- violenza contro la vita e l’integrità personale.

Rientrano nella categoria delle minacce e dei pericoli *indiretti*:

- proliferazione delle armi di distruzione di massa e dei sistemi di vettori a lunga gittata;
- disgregazione delle strutture statali;
- problemi migratori;
- cambiamenti climatici;
- pandemie.

La rilevanza degli strumenti della politica di sicurezza della Confederazione, dei Cantoni e dei Comuni varia in funzione delle singole minacce e dei singoli pericoli. La medesima considerazione vale anche per il sistema integrato di protezione della popolazione. I partner della protezione della popolazione gestiscono autonomamente eventi locali circoscritti ed eventi di ampia portata. Il sistema integrato entra in azione unitamente alla Confederazione soprattutto in caso di *catastrofi e situazioni d'emergenza*. Offre però contributi anche in caso di *terrorismo, conflitti armati, problemi migratori, cambiamenti climatici e pandemie*. Qui di seguito vengono affrontate solo le minacce e i pericoli rilevanti per la protezione della popolazione.¹⁴

Condizioni quadro per la protezione della popolazione

Per la sua topografia, il nostro Paese è molto esposto ai pericoli naturali. In futuro questa situazione potrebbe addirittura aggravarsi in seguito ai cambiamenti climatici e alla maggiore frequenza e intensità degli eventi estremi associati (forti precipitazioni, uragani, lunghi periodi di siccità). A causa della sua topografia e dell’esiguità del suo territorio, la Svizzera è inoltre uno dei Paesi più densamente popolati d’Europa, con una conseguente densità elevata di infrastrutture che potrebbero subire ingenti danni in caso di perturbazione fisica o funzionale. L’elevata densità delle infrastrutture comporta punti nodali e reti polifunzionali¹⁵ particolarmente vulnerabili in caso di catastrofi e situazioni d’emergenza naturali o tecnologiche.

¹³ Il Consiglio federale ritiene che la protezione dell’infrastruttura informatica e di comunicazione contro gli attacchi cibernetici sia un tema importante della politica di sicurezza riguardo al quale vi è parimenti la necessità di agire. Ha quindi elaborato una strategia nazionale per la protezione contro i rischi cibernetici destinata a contribuire al rafforzamento e all’armonizzazione delle misure di protezione della Confederazione, dei Cantoni e dell’economia, compresi i gestori delle infrastrutture critiche.

¹⁴ L’inventariazione e l’analisi dei pericoli che minacciano la Svizzera sono realizzate con il progetto *Rischi Svizzera* diretto dall’UFPP. Questo catalogo dei pericoli, che comprende anche considerazioni sulla probabilità d’occorrenza e sull’entità dei danni, è ancora in elaborazione e verrà utilizzato come documento di base per la protezione della popolazione.

¹⁵ Molti tratti autostradali e ferroviari sono ad esempio paralleli e vengono spesso completati con ulteriori linee elettriche e di telecomunicazione. Certe gallerie hanno più funzioni, poiché accanto alle corsie del traffico vengono installate linee elettriche e di telecomunicazione nonché condotte idriche.

L'elevato grado di tecnologizzazione della Svizzera comporta inoltre una stretta interconnessione soprattutto nel campo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, che pur essendo un presupposto importante per l'alto tenore di vita e la competitività economica, sono anche associate a dipendenze e vulnerabilità.

Catastrofi e situazioni d'emergenza naturali e tecnologiche¹⁶

La probabilità d'occorrenza delle catastrofi e delle situazioni d'emergenza è difficile da stimare, ma è tendenzialmente elevata. I tempi di preallarme sono nulli o molto brevi e le aree colpite sono sempre più vaste. La transizione dall'evento quotidiano alla catastrofe o alla situazione d'emergenza avviene senza soluzione di continuità. Si verifica soprattutto quando i mezzi della comunità colpita sono esauriti ma l'evento si aggrava ulteriormente. Le catastrofi dell'ultimo decennio hanno mostrato che sia le cause sia le conseguenze possono essere molteplici e sovrapposte¹⁷. Le catastrofi possono causare danni e problemi tali da esaurire le risorse di personale e i mezzi materiali della comunità colpita e rendere insufficienti le procedure ordinarie per gestirne le conseguenze. A seconda delle loro cause, le catastrofi e le situazioni d'emergenza possono essere definite *naturali* o *tecnologiche*.¹⁸

Catastrofi e situazioni d'emergenza naturali come le alluvioni del 2005 e del 2007 colpiranno la Svizzera anche in futuro. Esse diventeranno presumibilmente addirittura più frequenti e intense a causa dei cambiamenti climatici. Dal momento che non si possono completamente evitare con misure preventive, sono molto importanti le misure cautelari adottate dal sistema integrato di protezione della popolazione. La medesima considerazione vale pure per gli uragani e altri eventi meteorologici estremi (siccità, ondate di caldo e di freddo). Benché il nostro Paese presenti un'attività sismica da bassa a media, anche i terremoti rientrano, per il loro potenziale di dannosità, tra i maggiori rischi per la Svizzera. Siccome i periodi meteorologici estremi e i terremoti possono avere conseguenze di lunga durata, il passaggio a situazioni d'emergenza avviene senza soluzione di continuità.

Catastrofi e situazioni d'emergenza tecnologiche si verificano in Svizzera più raramente delle catastrofi naturali. Negli ultimi venti anni la loro probabilità d'occorrenza è stata ridotta grazie a misure di sicurezza più efficaci. Esiste inoltre un sistema di allerta e allarme ben sviluppato, ad esempio per sorvegliare gli impianti nucleari e di accumulazione o i corsi e gli specchi d'acqua. Come per le catastrofi naturali, il potenziale di dannosità è però aumentato in seguito all'elevata densità d'insediamento e di sfruttamento. Le interruzioni delle infrastrutture critiche (p. es. nei settori dell'energia, dei trasporti e delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione) possono essere sia la causa sia la conseguenza di catastrofi naturali e tecnologiche. Tali interruzioni possono determinare anche difficoltà d'approvvigionamento e quindi situazioni d'emergenza nel campo dei beni e dei servizi di

¹⁶ Le catastrofi sono eventi che si verificano di regola all'improvviso, ossia senza preavviso (p. es. catastrofi naturali, catastrofi tecnologiche come incidenti nucleari). Le situazioni d'emergenza evolvono invece continuamente (p. es. epidemie, siccità).

¹⁷ Nel marzo del 2011 il Giappone è stato per esempio colpito da una catastrofe plurima. Un terremoto di magnitudo 8,9 sulla scala Richter ha provocato uno tsunami con onde alte fino a venti metri. Due giorni dopo il sisma si è verificata un'eruzione vulcanica nel sud-ovest del Giappone e gli incidenti nella centrale nucleare di Fukushima hanno causato fughe radioattive, richiedendo l'evacuazione di circa 200 000 persone.

¹⁸ Nel catalogo dei pericoli *Rischi Svizzera* sono elencati circa 120 pericoli naturali, tecnologici e sociali. Le correlazioni tra i singoli pericoli vengono documentate nei cosiddetti dossier sui pericoli, che oltre a informazioni generali contengono un esempio di scenario.

prima necessità. In questo contesto l'approvvigionamento di elettricità assume un'importanza particolare.

Attacco militare

Alla protezione della popolazione, e in particolare alla protezione civile, è stato attribuito per molto tempo un ruolo essenziale in caso di attacco militare contro la Svizzera. Durante la Guerra fredda, la protezione civile era competente per adottare le misure necessarie a proteggere la popolazione civile in caso di attacco militare contro il nostro Paese. Negli ultimi anni questo compito ha perso importanza poiché per il prossimo futuro la probabilità di un attacco contro la Svizzera è diventata esigua. La protezione della popolazione, e con essa la protezione civile, è stata pertanto prioritariamente orientata ad altri compiti, principalmente la gestione di catastrofi e situazioni d'emergenza naturali e tecnologiche. Nell'improbabile caso di un attacco militare, la protezione della popolazione, e in particolare la protezione civile, assumerebbe tuttavia ancora un ruolo essenziale ai fini di proteggere la popolazione civile, soprattutto se il nostro Paese fosse attaccato con armi di distruzione di massa.

Terrorismo

La protezione della popolazione non assume alcun ruolo nella lotta contro il terrorismo, ma potrebbe entrare in azione per gestire un attentato terroristico, in particolare dopo un attentato con mezzi nucleari, radiologici, biologici o chimici. Anche gli attentati terroristici contro infrastrutture critiche potrebbero richiedere l'intervento della protezione della popolazione allo scopo di ridurre al minimo le conseguenze per la popolazione e le sue basi esistenziali (p. es. in caso d'attentato contro una centrale nucleare, una grande azienda industriale o il gestore di una rete critica).

Problemi migratori

La protezione della popolazione assume solo un ruolo secondario nella gestione di problemi migratori. Un afflusso massiccio di profughi potrebbe mettere tanto gravemente in crisi le strutture di accoglienza e assistenza da richiedere l'intervento della protezione civile e dell'esercito, ad esempio per approntare centri d'accoglienza e assistere le persone.

Cambiamenti climatici

I cambiamenti climatici concernono la protezione della popolazione nella misura in cui si presuppone che la frequenza e l'intensità delle catastrofi naturali tendenzialmente aumenteranno anche in Svizzera. Da questa evoluzione si deduce che aumenterà anche l'importanza della protezione della popolazione, il cui compito principale è la protezione nei confronti di catastrofi naturali e situazioni d'emergenza nonché la loro gestione.

Pandemie

Le pandemie mettono direttamente in pericolo la salute della popolazione e costituiscono una realtà ciclica (negli ultimi anni la SARS, l'influenza aviaria e l'influenza H1N1). Tradizionalmente la gestione della lotta contro le pandemie è attribuita alla politica sanitaria. Questo principio sarà mantenuto. Le pandemie possono tuttavia compromettere temporaneamente il normale funzionamento dello Stato, dell'economia e della società al punto da richiedere l'intervento della protezione civile e

dell'esercito, com'è stato il caso durante le epidemie di influenza aviaria e di influenza H1N1.¹⁹

1.3.3 Prestazioni attese²⁰

Dalla RSS, dal sistema integrato di protezione della popolazione e dalla protezione civile in quanto organizzazione partner della protezione della popolazione, le autorità (Confederazione, Cantoni e Comuni²¹) e i privati si attendono prestazioni. È difficile quantificare in che misura le singole organizzazioni partner debbano partecipare a un intervento congiunto. Per la comunità colpita contano le prestazioni nel loro complesso, vale a dire che conta il risultato. Per quanto concerne la protezione della popolazione e la protezione civile si attendono i risultati seguenti:

¹⁹ In particolare in occasione dell'influenza H1N1, in diversi Cantoni gli organi di condotta cantonali o stati maggiori speciali hanno assunto la direzione della gestione dell'epidemia. La pianificazione e in parte anche l'esecuzione delle vaccinazioni di massa sono state assicurate dagli organi cantonali di condotta; in molti luoghi le infrastrutture sono state realizzate, messe a disposizione e preparate per l'esercizio dalla protezione civile.

²⁰ Le prestazioni illustrate in questo capitolo si riferiscono alla situazione attuale.

²¹ Di principio la collaborazione dei tre livelli statali è vincolata alle responsabilità e alle competenze stabilite dalla legge. Su questa base la Confederazione collabora principalmente con i Cantoni e questi a loro volta con i Comuni.

Settore della sicurezza	Compiti/Esigenze	Mezzi
Prevenzione e gestione di catastrofi e situazioni d'emergenza naturali e tecnologiche	<ul style="list-style-type: none"> – Misure preventive e cautelari – Allerta e allarme delle autorità e della popolazione – Protezione della popolazione e delle sue basi esistenziali – Salvataggio, aiuto, ripristino – Garanzia dell'esercizio minimo di infrastrutture critiche – Garanzia dell'approvvigionamento con beni strategici 	<p><i>Cantoni:</i>²² protezione della popolazione (polizia, pompieri, sanità pubblica, servizi tecnici, protezione civile)</p> <p><i>Confederazione:</i> politica estera (diplomazia, Corpo svizzero di aiuto umanitario), polizia (Polizia giudiziaria federale, Servizio federale di sicurezza, cooperazione internazionale di polizia), servizi informazioni, esercito (appoggio sussidiario), Laboratorio Spiez, CENAL, servizio civile, approvvigionamento economico del Paese</p> <p><i>Terzi:</i> fornitori privati di prestazioni, organizzazioni internazionali, organizzazioni non governative</p>
Difesa dai pericoli con mezzi di polizia, protezione dello Stato e perseguimento penale	<ul style="list-style-type: none"> – Tutela dell'ordine e della sicurezza pubblici – Protezione dell'ordinamento giuridico democratico – Compiti di protezione previsti dal diritto internazionale pubblico – Protezione di infrastrutture critiche – Salvaguardia della sovranità sullo spazio aereo 	<p><i>Cantoni:</i>²³ polizia, pompieri, sanità pubblica, servizi tecnici, protezione civile</p> <p><i>Confederazione:</i> politica estera (diplomazia), polizia (Polizia giudiziaria federale, Servizio federale di sicurezza, cooperazione internazionale di polizia), servizi informazioni, esercito (servizio di polizia aerea, appoggio sussidiario), Laboratorio Spiez, CENAL, Amministrazione federale delle dogane</p> <p><i>Terzi:</i> fornitori privati di prestazioni, Skyguide, organizzazioni internazionali, organizzazioni non governative</p>
Contenimento e difesa nei confronti di un attacco militare	<ul style="list-style-type: none"> – Contenere e respingere un attacco militare – Difesa dello spazio aereo – Ripristino dell'integrità territoriale 	<p><i>Confederazione:</i> politica estera (diplomazia), polizia (Polizia giudiziaria federale, Servizio federale di sicurezza), servizi informazioni, esercito (difesa), Laboratorio Spiez, CENAL, Amministrazione federale delle dogane</p> <p><i>Cantoni:</i> protezione della popolazione (polizia, pompieri, sanità pubblica, servizi tecnici, protezione civile)</p> <p><i>Terzi:</i> fornitori privati di prestazioni, Skyguide (militarizzata)</p>

²² In caso di aumento della radioattività, epidemie (umane e animali), rotture di sbarramenti idrici e cadute di satelliti, la condotta spetta alla Confederazione.

²³ In caso di prese d'ostaggi per motivi politici, la condotta spetta alla Confederazione, che è anche competente per il perseguimento congiunto di casi di criminalità gravi e complessi a livello transfrontaliero (criminalità organizzata, riciclaggio di denaro, criminalità economica transfrontaliera, reati di matrice terroristica, spionaggio, reati in materia di esplosivi, corruzione).

I Cantoni si attendono dalla Confederazione:	La Confederazione si attende dai Cantoni:	I Comuni si attendono dai Cantoni:	I Cantoni si attendono dai Comuni:
Coordinamento (mediante partecipazioni finanziarie), garanzia della capacità di collaborazione	Prontezza operativa delle organizzazioni partner della protezione della popolazione (livello d'istruzione, collaborazione, allarme, equipaggiamento)	Coordinamento (mediante partecipazioni finanziarie), garanzia della capacità di collaborazione	Organizzazione, equipaggiamento e istruzione delle organizzazioni partner della protezione della popolazione a livello comunale secondo le direttive legali
Condotta in caso di eventi maggiori di portata intercantonale, secondo il principio di sussidiarietà	Coordinamento e condotta in caso di catastrofi e situazioni d'emergenza di portata cantonale (condotta civile e organi cantonali di condotta)		Coordinamento e condotta in caso di catastrofi e situazioni d'emergenza di portata regionale o comunale
Finanziamento di sistemi d'allarme, infrastrutture di comunicazione per la protezione della popolazione e la protezione civile, equipaggiamento e materiale degli impianti di protezione nonché materiale standardizzato e materiale d'intervento per la protezione civile Istruzione intercantonale (p. es. per i quadri e gli specialisti), produzione di materiale didattico	Finanziamento dei mezzi d'intervento e dell'equipaggiamento della protezione civile		Mezzi finanziari sufficienti per l'adempimento dei compiti
		Istruzione intercomunale (p. es. per i quadri, gli specialisti e gli organi di condotta)	
Svolgimento di esercizi, ricerca e sviluppo	Analisi dei pericoli e valutazione dei rischi a livello cantonale	Svolgimento di esercizi	Analisi dei pericoli e valutazione dei rischi a livello comunale e regionale
Contatti e collaborazione internazionali	Disponibilità e idoneità a collaborare in caso di catastrofi e situazioni d'emergenza	Gestione del sistema e controlling	
Reclutamento per la protezione civile			
Prestazioni e mezzi d'intervento specializzati (Laboratorio Spiez, CENAL)			

1.3.4

Federalismo e finanze

La nuova impostazione della perequazione finanziaria e della ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni è in vigore dal 2008. La nuova perequazione finanziaria (NPF) comporta una maggiore efficienza e consapevolezza dei costi delle prestazioni fornite dallo Stato nonché un migliore equilibrio tra i Cantoni. Mediante la ripartizione dei compiti e la loro attribuzione secondo il principio di sussidiarietà nonché l'adeguamento dei flussi finanziari, essa stabilisce chiare responsabilità per la Confederazione e i Cantoni²⁴. La NPF tiene conto dei principi dell'equivalenza fiscale (chi trae un beneficio sopporta anche i costi) e della congruenza (chi paga decide). In questo modo incentiva una fornitura più efficiente di prestazioni. Sono state inoltre create le premesse per rafforzare la collaborazione tra i Cantoni. Un Cantone che fornisce prestazioni ad altri sarà pertanto indennizzato.

Già la riforma della protezione della popolazione 2001 si orientava ai principi della NPF applicandoli soprattutto alla protezione civile. Le altre organizzazioni partner della protezione della popolazione (polizia, pompieri, sanità pubblica, servizi tecnici) competevano già in precedenza primariamente ai Cantoni.

Per la protezione civile sono state prese in esame principalmente due opzioni: il sovvenzionamento da parte della Confederazione del 30 per cento di tutti i compiti della protezione civile e il finanziamento del 100 per cento da parte della Confederazione o dei Cantoni in funzione delle competenze definite. La seconda opzione corrispondeva meglio all'obiettivo della ripartizione dei compiti e delle competenze. È stata definita nel documento *Postulati per il concetto direttivo della protezione della popolazione* del 24 marzo 2000, riguardo al quale sono stati consultati anche i governi cantonali. Di conseguenza, di principio la gestione di catastrofi e situazioni d'emergenza compete ai Cantoni e la gestione di minacce politico-militari e conflitti armati alla Confederazione.

Su questa base, la ripartizione dei costi tra Confederazione e Cantoni è stata disciplinata nel Concetto direttivo della protezione della popolazione del 17 ottobre 2001²⁵ e nella revisione totale della legge federale sulla protezione della popolazione e sulla protezione civile. Si è tenuto conto anche delle direttive della NPF. I Cantoni hanno dovuto assumersi in particolare i costi per l'acquisto del materiale necessario alle unità della protezione civile per gestire le catastrofi e le situazioni d'emergenza (materiale d'intervento ed equipaggiamento personale) e i costi dell'istruzione svolta a livello cantonale. Per quanto concerne le spese materiali, la Confederazione si è assunta interamente i costi per gli impianti di protezione e il relativo materiale, per i sistemi destinati a diffondere l'allarme (sirene) e l'informazione alla popolazione (impianti di trasmissione protetti), per l'infrastruttura di comunicazione (in particolare Polycom) e per il materiale di protezione NBC standardizzato. Questo è avvenuto nell'interesse dell'uniformità e dell'adempimento di esigenze sovracantonali, che hanno reso necessaria una certa standardizzazione. Per quanto concerne i costi effettivi, che secondo il nuovo principio dovevano essere assunti da Confederazione e Cantoni, è risultato inizialmente un bilancio pareggiato. Tuttavia, in seguito al

²⁴ Quando si parla di ripartizione del finanziamento e dei compiti tra Confederazione e Cantoni, sono compresi anche i Comuni, in quanto parte integrante dei rispettivi Cantoni.

²⁵ Il Concetto direttivo è consultabile al seguente indirizzo internet: [www.bevoelkerungsschutz.admin.ch/Documenti>Basi della protezione della popolazione](http://www.bevoelkerungsschutz.admin.ch/Documenti/Basi della protezione della popolazione)

previsto rinnovamento del materiale della protezione civile, nei prossimi anni esso varierà a svantaggio dei Cantoni.

Nel complesso la NPF ha permesso di fare chiarezza sulle questioni concernenti i compiti e il finanziamento. In particolare nella protezione civile sono però emerse significative divergenze di vedute tra Confederazione e Cantoni riguardo alle competenze e al finanziamento, soprattutto per il materiale d'intervento e l'equipaggiamento personale. Il presente rapporto intende quindi riesaminare anche la ripartizione dei compiti e il finanziamento secondo i principi della NPF e illustrare possibili soluzioni.

1.3.5 Tendenze in materia di protezione della popolazione in altri Stati

I sistemi di protezione della popolazione applicati dagli Stati europei sono fortemente influenzati dal quadro politico e istituzionale. La seguente tabella fornisce una panoramica delle diverse soluzioni:

	Competenze	Compiti	Istituzioni	Modello di servizio
Germania	La competenza per la protezione contro le catastrofi spetta ai Länder. Lo Stato centrale li assiste, soprattutto nei settori della protezione NBC, del servizio sanitario e dell'assistenza alle persone.	Difesa contro i pericoli (eventi quotidiani) Protezione contro le catastrofi Protezione civile (in caso di conflitto armato)	Corpi pompieri Servizi di soccorso Agenzia di soccorso tecnico	Volontariato
Francia	La competenza per la protezione contro le catastrofi spetta ai Dipartimenti. Lo Stato coordina i provvedimenti ed è responsabile della prevenzione.	Protezione della popolazione e delle basi essenziali in caso di eventi quotidiani e catastrofi Nessun provvedimento in vista di conflitti armati	Corpi pompieri (civili e militari) Unità militari	Volontariato (più una parte consistente di personale professionista civile e militare)
Italia	La competenza per il coordinamento e le linee guida spetta alle Regioni. Le Province e i Comuni applicano le direttive. Lo Stato assicura il coordinamento nazionale.	Protezione contro le catastrofi	Vigili del fuoco e corpi forestali Servizi di salvataggio nazionali e regionali Organizzazioni volontarie di protezione civile Forze armate Istituti di ricerca	Volontariato (più una parte consistente di personale professionista civile e militare)

	Competenze	Compiti	Istituzioni	Modello di servizio
Austria	La competenza per la protezione contro le catastrofi spetta ai Länder.	Gestione di eventi quotidiani Protezione contro le catastrofi	Corpi pompieri Organizzazioni di salvataggio	Volontariato
	Lo Stato centrale coordina i provvedimenti di protezione civile.	Protezione civile		
Svezia	La competenza per i servizi di salvataggio spetta ai Comuni.	Lotta antincendio, salvataggio, soccorso d'urgenza e protezione in tutte le situazioni	Servizi integrati di salvataggio	Modello professionale (nelle regioni rurali con un numero elevato di volontari)
	Lo Stato è responsabile dell'istruzione e della sorveglianza dei servizi di salvataggio e del coordinamento dei provvedimenti.			
Finlandia	La competenza per i servizi di salvataggio in tutte le situazioni spetta ai Comuni.	Lotta antincendio, salvataggio, soccorso d'urgenza e protezione in tutte le situazioni	Servizi integrati di salvataggio	Modello professionale (nelle regioni rurali con un numero elevato di volontari)
	Lo Stato è responsabile della pianificazione e del coordinamento.			

Si distinguono sostanzialmente due tipi di modelli:

- modelli per la protezione contro le catastrofi e di protezione civile con un numero elevato di volontari, come quelli applicati in tutti gli Stati limitrofi della Svizzera; simili modelli prevedono un sistema formato da diverse organizzazioni che in caso di catastrofe possono rinforzare con personale e materiale le organizzazioni di professionisti responsabili della gestione degli eventi quotidiani;
- un modello «istituzionalizzato» con un sistema integrato – in gran parte professionalizzato – per la lotta antincendio, il salvataggio, il soccorso d'urgenza e la protezione in tutte le situazioni (soprattutto nei Paesi scandinavi).

Anche nell'ambito della protezione della popolazione si riscontra la tendenza a rafforzare la collaborazione internazionale. Nel 2007 l'Unione europea ha pertanto deciso di chiedere agli Stati membri di predisporre appositi moduli di protezione della popolazione per migliorare la capacità di reazione alle crisi. I relativi profili standardizzati delle capacità vengono elaborati nell'ambito del *Meccanismo europeo di protezione civile*. In questo contesto l'accesso al *Monitoring and Information Centre* è importante anche per il nostro Paese, poiché permette lo scambio di informazioni in caso di evento. I mezzi della protezione della popolazione vengono inoltre riuniti in pool, per esempio nell'ambito dell'*European Forest Fire Tactical Reserve*, e messi a disposizione degli Stati membri in caso di necessità.

Come in Svizzera, in tutta Europa si riscontra un incremento generale dell'importanza della protezione della popolazione, nell'ottica di una protezione civile contro le catastrofi. L'evoluzione e le priorità si sono nettamente spostate dalla difesa civile

classica (*civil defence*) in caso di conflitto armato alla protezione civile (*civil protection*) in caso di catastrofi e situazioni d'emergenza.

2 Sistema integrato di protezione della popolazione

2.1 Punto della situazione

2.1.1 Compiti

Oggi il sistema integrato di protezione della popolazione è orientato alla gestione di catastrofi e situazioni d'emergenza e protegge la popolazione e le sue basi esistenziali in caso di conflitto armato. La protezione della popolazione contribuisce alla sicurezza nazionale, che è un fattore importante per la qualità della piazza economica svizzera. In particolare adempie i compiti seguenti:²⁶

- *pianificazioni e misure preventive*: in vista di pianificazioni e misure preventive, per la protezione della popolazione vengono elaborate e aggiornate, ai diversi livelli statali, analisi dei pericoli e dei rischi. Queste analisi costituiscono la base per la pianificazione degli interventi, l'organizzazione, l'istruzione, l'equipaggiamento, gli effettivi e le infrastrutture delle organizzazioni partner e degli stati maggiori di condotta. Oggi i preparativi per l'impiego della protezione della popolazione (in particolare della protezione civile) in caso di conflitto armato sono ancora previsti solo in certi settori (in particolare mediante la salvaguardia del valore dell'infrastruttura di protezione);
- *garanzia dell'attività di condotta civile*: con i suoi organi di condotta a livello cantonale e comunale, la protezione della popolazione garantisce l'attività di condotta delle autorità civili in caso di catastrofi e situazioni d'emergenza o di conflitto armato. In tale contesto, si tratta di dare l'allerta e l'allarme, impartire istruzioni di comportamento alla popolazione, tracciare un quadro comune della situazione, coordinare i mezzi d'intervento subordinati alle autorità civili e fornire aiuto alla condotta;
- *protezione, salvataggio e assistenza in caso d'evento*: con le sue organizzazioni partner la protezione della popolazione è competente per la gestione civile degli eventi in caso di catastrofi e situazioni d'emergenza o di conflitto armato. Si tratta in particolare di garantire la protezione preventiva della popolazione, il salvataggio in caso d'evento e l'assistenza alle vittime durante e dopo un evento.

Il sistema integrato di protezione della popolazione assicura il coordinamento e la collaborazione delle organizzazioni partner (polizia, pompieri, sanità pubblica, servizi tecnici e protezione civile). Se necessario, può richiedere l'appoggio di altre istituzioni, dell'esercito, di organizzazioni e aziende private ed eventualmente di persone che prestano servizio civile.

²⁶ Secondo l'articolo 2 della legge federale sulla protezione della popolazione e sulla protezione civile, la protezione della popolazione ha lo scopo di proteggere la popolazione e le sue basi vitali in caso di catastrofe, in situazioni d'emergenza e in caso di conflitto armato nonché di contribuire a limitare e superare gli effetti di eventi dannosi.

2.1.2

Ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni e finanziamento

Di principio, i Cantoni sono competenti per la protezione della popolazione, ma al loro interno anche i Comuni svolgono un ruolo importante. La Confederazione assume soprattutto una funzione di coordinamento e di appoggio. Essa disciplina di propria competenza e in ampia misura solo la protezione civile; l'esecuzione del diritto federale in materia spetta ai Cantoni. Nella protezione della popolazione esistono quindi competenze cantonali, competenze federali e competenze congiunte²⁷:

Competenza cantonale	Competenza congiunta	Competenza federale
<ul style="list-style-type: none">- Provvedimenti in caso di catastrofi e situazioni d'emergenza- Condotta tempestiva e conforme alla situazione- Organizzazione della protezione della popolazione- Prontezza e impiego delle organizzazioni partner della protezione della popolazione- Istruzione nella protezione della popolazione- Disciplinamento della collaborazione inter-cantonale- Esecuzione delle prescrizioni federali in materia di protezione civile	<ul style="list-style-type: none">- Sviluppo ulteriore della protezione della popolazione- Informazione all'attenzione della popolazione (preventiva e in caso d'evento)- Informazione e comunicazione tra Confederazione e Cantoni, tra i Cantoni e con i Comuni e terzi- Collaborazione internazionale	<ul style="list-style-type: none">- Coordinamento ed eventuale condotta in caso di eventi che colpiscono più Cantoni, l'intero Paese o zone estere limitrofe (d'intesa con i Cantoni)- Appoggio ai Cantoni con mezzi d'intervento specializzati- Verifica della collaborazione tra la protezione della popolazione e altri strumenti della politica di sicurezza e disciplinamento della collaborazione nel campo dell'istruzione- Diffusione dell'allerta e dell'allarme alle autorità e alla popolazione in caso di pericolo, incluso l'approntamento dei sistemi di allarme e comunicazione- Disciplinamento dell'obbligo di prestare servizio di protezione civile nonché dell'istruzione e del materiale di protezione civile- Provvedimenti volti a rafforzare la protezione della popolazione in caso di conflitti armati- Disposizioni in caso di aumento della radioattività, situazioni d'emergenza in relazione a sbramenti idrici, epidemie e epizootie- Disposizioni in caso di conflitto armato (costruzioni di protezione ecc.)

La riforma della protezione della popolazione 2001 era basata sui principi della NPF, che prevedevano un passaggio radicale dal finanziamento mediante sussidi al finanziamento da parte dell'organo competente. Ciò non ha però comportato alcun cambiamento sostanziale per la maggior parte delle organizzazioni partner. Per

²⁷ Secondo le direttive della legge federale sulla protezione della popolazione e sulla protezione civile e del Concetto direttivo della protezione della popolazione 2001.

quando concerne le competenze e il finanziamento, la polizia, i pompieri, i servizi sanitari di salvataggio e i servizi tecnici erano sotto la responsabilità dei Cantoni e dei Comuni già prima della riforma. Soltanto la protezione civile, in quanto compito congiunto di Confederazione, Cantoni e Comuni, è stata interessata dall'introduzione del finanziamento da parte dell'organo competente.

I costi della polizia, dei pompieri, della sanità pubblica e dei servizi tecnici derivano in gran parte dalla gestione di eventi quotidiani e di ampia portata. Per loro, i costi supplementari generati dalla gestione di catastrofi, situazioni d'emergenza o conflitti armati sono relativamente esigui. Per la protezione civile vale invece il contrario. Il suo dimensionamento e i suoi costi si basano sull'appoggio in caso di eventi straordinari d'ampia portata.

Per quanto riguarda l'indennizzo finanziario dei membri delle organizzazioni partner della protezione della popolazione occorre distinguere tra organizzazioni di milizia e organizzazioni di professionisti. Tra le organizzazioni di milizia (protezione civile, pompieri, soccorritori²⁸) la protezione civile assume una posizione particolare, poiché i militi della protezione civile, rispettivamente i loro datori di lavoro, beneficiano di un'indennità di perdita di guadagno per la durata del servizio. Per le altre organizzazioni di milizia, il soldo e ulteriori indennità sono a carico degli enti responsabili (Cantone o Comune). Per le organizzazioni di professionisti (polizia, pompieri professionisti²⁹, soccorritori professionisti³⁰, servizi tecnici) i costi del personale sono completamente a carico dei Cantoni o dei Comuni.

2.1.3 Competenze e prestazioni delle organizzazioni partner

Le cinque organizzazioni partner della protezione della popolazione hanno le competenze seguenti:

- la polizia tutela l'ordine e la sicurezza;
- i pompieri si occupano del salvataggio e della lotta contro i sinistri in generale;
- la sanità pubblica fornisce prestazioni mediche alla popolazione e alle forze d'intervento;
- i servizi tecnici provvedono al funzionamento dell'infrastruttura tecnica, in particolare all'approvvigionamento di elettricità, acqua e gas, allo smaltimento dei rifiuti nonché alle vie di collegamento e all'infrastruttura di comunicazione;
- la protezione civile protegge la popolazione, assiste le persone in cerca di protezione, appoggia gli organi civili di condotta e altre organizzazioni partner, esegue lavori di ripristino e interventi di pubblica utilità.

²⁸ Per esempio le società di samaritani.

²⁹ Per esempio i corpi pompieri professionisti di Basilea (Rettung Basel-Stadt), Berna, San Gallo, Winterthur, Zurigo (Schutz und Rettung Zürich), Bienne, Neuchâtel, Losanna e Ginevra (città e aeroporto).

³⁰ Per esempio Schutz und Rettung Zürich, Service de protection et sauvetage Lausanne, Sanitätspolizei Bern o Rettung Basel-Stadt.

Le organizzazioni partner della protezione della popolazione sono responsabili dei rispettivi settori di compiti e si appoggiano a vicenda nello svolgimento dei loro compiti. Esse entrano in azione in fasi diverse di un evento. La polizia, i pompieri e la sanità pubblica sono mezzi di primo intervento in grado di eseguire interventi che possono durare da alcune ore fino a diversi giorni. I servizi tecnici e la protezione civile sono forze d'intervento che rimangono disponibili per giorni o settimane per la gestione di catastrofi e situazioni d'emergenza. Occorre precisare che, eccettuata la protezione civile, tutte le altre organizzazioni partner devono adempiere il loro compito principale anche in caso di catastrofi e situazioni d'emergenza. A causa della loro limitata capacità di resistenza, esse sono però costrette a ritirare al più presto il grosso delle proprie forze d'intervento.

I corpi di polizia si sono riuniti in concordati per garantirsi appoggio reciproco. Una convenzione disciplina inoltre gli interventi di polizia intercantionali. Nel settore della sanità la collaborazione intercantonale è garantita dal Servizio sanitario coordinato³¹. La collaborazione tra i servizi tecnici è disciplinata nell'ambito delle relative conferenze governative. Per quanto concerne la protezione civile, nel 2005 tutti i Cantoni hanno sottoscritto una convenzione per l'aiuto intercantonale in caso di catastrofi e altre situazioni d'emergenza. I pompieri collaborano spontaneamente oltre i confini cantonali secondo il principio di reciproca assistenza. Le convenzioni che garantiscono un rapido intervento intercantonale vengono stipulate per motivi geografici (p. es. impiego dei pompieri dei centri di soccorso in un Cantone limitrofo) o tecnici (p. es. difesa chimica, radioprotezione). Negli ultimi anni sono state realizzate anche fusioni intercantionali tra corpi pompieri.

Negli ultimi anni la «filosofia» del sistema integrato di protezione della popolazione si è affermata anche nelle strutture cantonali e regionali. Le diverse organizzazioni partner sono state riunite sotto stati maggiori di condotta congiunti e in un numero crescente di Cantoni gli uffici competenti recano il termine «protezione della popolazione» nella loro denominazione. Il 6 gennaio 2011 la Conferenza dei direttori militari e della protezione civile (CDMPC) e la Conferenza governativa della Coordinazione svizzera dei pompieri (CG CSP) si sono fuse nella Conferenza governativa per gli affari militari, la protezione civile e i pompieri (CG MPP). Le due maggiori organizzazioni di milizia nel campo della protezione della popolazione – la protezione civile e i pompieri – sono ora coordinate da un'unica conferenza governativa.³²

Le interfacce tra le organizzazioni partner (e terzi) non sono chiaramente disciplinate in tutti gli ambiti. Gli approcci sono in parte diversi. Certe Regioni non impiegano più la protezione civile come mezzo del secondo scaglione per rinforzare le organizzazioni di soccorso, bensì come mezzo di primo intervento. Esse vanno quindi nella direzione di un modello integrato, che prevede un impiego combinato di pompieri e

³¹ Cfr. *Concetto 96 del Servizio sanitario coordinato (SSC)* dell'8 settembre 1997. Questo concetto è stato approvato da tutti i governi cantonali e dal Consiglio federale e obbliga gli organi con struttura federalista a collaborare tra loro. Per «Servizio sanitario coordinato» s'intende il potenziamento della sanità pubblica mediante l'impiego coordinato dei mezzi dell'esercito, della protezione civile e delle organizzazioni civili per assistere nel miglior modo i pazienti.

³² Contemporaneamente la piattaforma dei coordinatori NBC è stata integrata nella CG MPP a livello operativo.

protezione civile.³³ Sussistono incertezze anche nel settore della sanità pubblica, dove l'esercizio delle infrastrutture protette del servizio sanitario è in parte regolato in maniera insufficiente. Alcuni Cantoni stanno perciò ricostituendo un servizio sanitario della protezione civile. Occorre infine chiarire quali compiti devono assumere la protezione NBC e i servizi tecnici, poiché in seguito alla privatizzazione di molte aziende statali (p. es. telecomunicazioni, aziende elettriche, aziende di distribuzione dell'acqua) è diventato più difficile integrare questi servizi nei dispositivi di catastrofe. Questo aspetto, già affrontato nell'ambito del programma per la protezione delle infrastrutture critiche, deve essere chiarito con i gestori. I piani preventivi per la gestione di catastrofi e situazioni d'emergenza non tengono ancora sufficientemente conto del loro ruolo e della loro funzione.

2.1.4 Collaborazione con altri partner

Contributi dell'esercito

L'esercito non è parte del sistema integrato di protezione della popolazione, bensì è uno dei partner della sovraordinata RSS. Per far fronte a catastrofi e situazioni d'emergenza, i Cantoni devono poter contare, a dipendenza del genere e della durata dell'evento, sui mezzi dell'esercito. Tali mezzi entrano in azione su richiesta dei Cantoni e secondo il principio di sussidiarietà: gli impieghi dell'esercito vengono effettuati solo se le autorità non sono più in grado di svolgere autonomamente i loro compiti con i mezzi civili congiunti a livello cantonale e regionale per mancanza di personale, di materiale o di tempo. In tal modo, l'esercito aumenta la capacità di resistenza e contribuisce a far fronte al sovraccarico di lavoro del personale già impegnato del sistema integrato di protezione della popolazione. Gli impieghi dell'esercito hanno di principio luogo sotto la *responsabilità* delle autorità civili; la *condotta* dell'impiego incombe all'esercito.

L'esercito è orientato a fornire prestazioni per l'appoggio a favore delle autorità civili in permanenza o dopo un breve periodo di preparazione e per settimane. *Praticamente immediatamente* sono disponibili soprattutto i militari in ferma continuata che dopo la loro istruzione di base vengono incorporati in formazioni di intervento. A loro si aggiungono militari di professione, militari a contratto temporaneo e personale civile. Tali risorse possono essere impiegate nel servizio di polizia aerea, nel quadro dell'aiuto in caso di catastrofe nonché per compiti di sicurezza e di appoggio a favore delle autorità civili. *Dopo un breve periodo di preparazione* (settimane) possono essere impiegate anche truppe nell'ultima fase dell'istruzione di base o formazioni impegnate nei corsi di ripetizione. Questi corpi di truppa sono previsti per compiti di protezione di conferenze e opere nonché in caso di catastrofi e situazioni d'emergenza. *Dopo un periodo di preparazione di media durata* possono essere impiegate altre formazioni; queste devono però essere appositamente chiamate in servizio.

L'esercito è coinvolto in varia misura nei *settori coordinati*. Le sue prestazioni sono fornite in due modi: contributi taciti (prestazioni fornite nel quadro delle attività

³³ La protezione civile assume in parte anche compiti che secondo la ripartizione convenzionale dei compiti spetterebbero ai pompieri (p. es. gestione dei danni causati da sinistri naturali, salvataggi nelle macerie). In questo contesto occorrerà esaminare anche la collaborazione con Redog per la localizzazione dei dispersi.

ordinarie dell'amministrazione o delle truppe e che non richiedono alcuna disponibilità straordinaria di personale o materiale) e contributi attivi (prestazioni che richiedono disponibilità straordinarie di personale e materiale). Per i contributi attivi, i beneficiari civili di prestazioni e l'organo direttivo del rispettivo settore coordinato si rivolgono all'esercito.

L'*aiuto militare in caso di catastrofe* è prestato dalle formazioni di truppa che dispongono di un'istruzione, un equipaggiamento, un livello di prontezza e un sistema di allarme specifici (truppe di salvataggio) e da altre formazioni di truppa a cui è possibile ricorrere. Per poter fornire tempestivamente aiuto, l'esercito dispone di una formazione specializzata d'aiuto in caso di catastrofe in stato di prontezza permanente. Inoltre, vi sono ulteriori mezzi specializzati a disposizione quando sono in servizio formazioni di aiuto in caso di catastrofe, del genio o di pontonieri. Altre formazioni in grado di fornire appoggio per l'aiuto in caso di catastrofe sono anch'esse in stato di prontezza accresciuta, ad esempio per il trasporto aereo e la ricognizione aerea, l'aiuto alla condotta e la logistica. L'aiuto militare in caso di catastrofe è fornito sia durante la gestione immediata degli eventi sia nella fase dell'aiuto alla sopravvivenza. L'«aiuto spontaneo» rappresenta una peculiarità: è possibile, su domanda diretta, da parte delle formazioni presenti nella zona sinistrata, anche se di regola esse non sono particolarmente preparate per l'aiuto in caso di catastrofe. L'«aiuto spontaneo» è limitato al settore d'impiego della formazione interessata e ad una durata di 24 ore.

La *difesa NBC dell'esercito* si prefigge di migliorare mediante misure preventive e reattive le possibilità di sopravvivenza di persone, animali e piante. Essa include la squadra di intervento del DDPS, gestita insieme al Laboratorio Spiez, che può essere allarmata e impiegata dalla CENAL, la quale può pure impiegare l'organizzazione dell'esercito per la misurazione della radioattività, dotata di squadre di misurazione. Prossimamente detta organizzazione e la squadra di intervento del DDPS saranno raggruppate.

Grazie alla difesa NBC di tutte le truppe, l'esercito è in grado di prepararsi in maniera capillare ad affrontare le minacce NBC (profilassi), di individuare e segnalare la diffusione di agenti N, B o C (servizio di rilevamento NBC), di assicurare la sopravvivenza con misure immediate (decontaminazione immediata e decontaminazione NBC improvvisata) e di seguire l'evoluzione della situazione mediante osservazioni e misurazioni permanenti (annunci NBC). Le truppe di difesa NBC possono acquisire rapidamente e in ampi settori informazioni sull'esistenza, il tipo e l'entità di una contaminazione NBC, segnalare quest'ultima ai comandanti di truppa o alle forze d'intervento civili nonché sbarrare le zone contaminate e autorizzare l'accesso a quelle non contaminate. Grazie al prelievo di campioni NBC e ai laboratori mobili o stazionari possono inoltre essere dimostrati il tipo, la quantità, la concentrazione/l'intensità di agenti NBC e con la decontaminazione NBC approfondita possono essere decontaminate persone e pazienti (così che non siano più in pericolo) nonché apparecchi, attrezzature di grandi dimensioni e veicoli (così che non costituiscano più alcun rischio).

Il *servizio sanitario dell'esercito* è parte integrante del Servizio sanitario coordinato. Il fatto che il medico in capo dell'esercito rivesta oggi contemporaneamente anche la funzione di incaricato del Consiglio federale per il Servizio sanitario coordinato favorisce l'appoggio rapido. Grazie al Sistema d'informazione e d'impiego (SII), il Servizio sanitario coordinato dispone di uno strumento informativo elettronico in grado di fornire in ogni momento una panoramica delle risorse sanitarie disponibili.

L'appoggio sanitario agli organi di condotta civili è diretto dall'incaricato del Servizio sanitario coordinato, che provvede al coordinamento tra gli organi federali e i Cantoni, al mantenimento di una riserva strategica di 800 letti in sette ospedali protetti e nell'ospedale militare di Einsiedeln (*low level care*), all'esercizio di queste installazioni protette con formazioni d'ospedale e alla decontaminazione di persone in appositi ospedali di decontaminazione. A ciò si aggiunge la sorveglianza medica e la valutazione dei rischi nell'ambito B per i Cantoni, l'approntamento di materiale da parte della Farmacia dell'esercito e il rafforzamento a titolo sussidiario della sanità pubblica civile.³⁴

La collaborazione tra i mezzi cantonali della protezione della popolazione e l'esercito funziona bene. L'esercito non è un doppione dei mezzi civili, bensì acquista per proprio uso mezzi principali complementari a quelli dei partner civili. Inoltre dispone di mezzi per uso specificamente militare che mancano ai partner civili (p. es. mezzi di trasporto aereo, materiale per ponti, imbarcazioni e battelli pattugliatori armati).

Contributi del servizio civile

Il servizio civile è uno strumento civile della Confederazione. Chi presta servizio civile adempie l'obbligo di prestare servizio al di fuori dell'esercito in un lavoro di pubblica utilità a favore dello Stato o della società. Secondo la legge del 6 ottobre 1995³⁵ sul servizio civile, questo servizio contribuisce inoltre alla cooperazione nazionale per la sicurezza³⁶ nonché alla salvaguardia e al mantenimento delle basi vitali naturali. È quindi uno strumento della politica di sicurezza, anche se non è ancora ben chiaro quali prestazioni concrete possa e debba fornire in questo ambito.

Secondo la legge sul servizio civile, in Svizzera si può ricorrere al servizio civile per prevenire catastrofi naturali e, in caso di sinistri d'ampia portata, per eliminare a lungo termine i danni e assistere la popolazione civile. Poiché lo statuto delle persone che prestano servizio civile corrisponde ampiamente a quello dei militari, le persone soggette all'obbligo di prestare servizio civile possono essere chiamate anche a effettuare interventi straordinari.³⁷ Per gli interventi straordinari la competenza relativa alla convocazione spetta al Consiglio federale, mentre per gli interventi d'aiuto in caso di catastrofe e situazioni d'emergenza spetta all'Organo d'esecuzione del servizio civile. Nel 2005 e nel 2006 alcuni gruppi sono stati impiegati per eliminare le conseguenze delle catastrofi naturali, soprattutto per lavori di ripristino di lunga durata.

Il numero delle persone soggette all'obbligo di prestare servizio civile è in crescita. Erano 23 227 alla fine del 2010 e 25 049 alla fine del 2011 (stato dicembre 2012, tenuto conto dei proscioglimenti a fine anno). Alcune centinaia di esse hanno assolto una formazione di quadro nell'esercito. Mancano tuttavia quadri sistematicamente istruiti e infrastrutture di condotta che consentirebbero l'impiego di formazioni.

³⁴ Bisogna però tenere conto del fatto che in caso di chiamata in servizio di truppe sanitarie è necessario ricorrere a personale della sanità pubblica civile, sottraendole quindi delle risorse.

³⁵ RS 824.0

³⁶ Il concetto di cooperazione nazionale per la sicurezza è stato sostituito dalla Rete integrata Svizzera per la sicurezza (secondo il RAPOLSIC 2010).

³⁷ Finora non sono però mai stati ordinati interventi straordinari del servizio civile.

Sono possibili impieghi individuali sull'arco di più mesi, ma la prontezza operativa del servizio civile come organizzazione è attualmente piuttosto bassa. Oggi non è infatti possibile allarmare o impiegare immediatamente gruppi di persone che prestano servizio civile, poiché queste non possiedono un'istruzione specifica e, fatta eccezione per gli abiti da lavoro impermeabili, non dispongono di un equipaggiamento proprio e nemmeno di un'infrastruttura propria. I preparativi in vista di un impiego di gruppo richiedono diverse settimane. Il servizio civile non è quindi adatto quale strumento per l'aiuto immediato e d'urgenza e non si pone in concorrenza con le organizzazioni di primo intervento, la protezione civile e l'esercito. L'impiego individuale è però possibile in tempi brevi. Singole persone possono essere impiegate per lavori di prevenzione e di ricostruzione della durata di diversi mesi, ma solo come supporto individuale alle organizzazioni d'intervento e non come strumento autonomo nell'ambito della protezione della popolazione.

Contributi dell'approvvigionamento economico del Paese

L'«approvvigionamento economico del Paese» ha il compito di garantire l'approvvigionamento della Svizzera con beni d'importanza vitale e prestazioni di servizi in caso di situazioni di grave penuria. Tuttavia, secondo il principio di sussidiarietà, lo Stato non sostituisce l'economia nell'adempimento di tale compito costituzionale, ma piuttosto provvede mediante misure mirate affinché l'economia possa assolvere essa stessa la sua funzione in materia di approvvigionamento. Affinché l'approvvigionamento del Paese possa fornire, in collaborazione con la protezione della popolazione, un contributo alla gestione di una crisi, si presuppone una situazione di grave penuria economica che però può sussistere unicamente se la prestazione insufficiente in materia di approvvigionamento riveste un'importanza vitale per l'approvvigionamento globale. È indice di una simile situazione di penuria un sottoapprovvigionamento generale oppure se vengono a mancare, nel caso di una situazione di monopolio, l'unico fornitore o, in una situazione di oligopolio, i singoli offerenti importanti di un prodotto o di una prestazione di servizio vitali. Inoltre, ampie parti del Paese devono essere interessate da un crollo dell'offerta. In ultima analisi, il fattore decisivo è sempre il fatto che l'economia non è più in grado di far fronte con le proprie forze a simili crisi di approvvigionamento.

Oggi, nell'ambito dello scambio globalizzato di beni viene attribuita un'importanza sempre maggiore soprattutto alle prestazioni di servizi, in particolare ai trasporti, alle telecomunicazioni e alle tecnologie dell'informazione. Mediante adeguate misure preparatorie dell'approvvigionamento economico del Paese occorre pertanto rafforzare la capacità di resistenza dell'economia e delle sue aziende vitali, affinché essa possa garantire, in caso di crisi, l'adempimento della sua funzione in materia di approvvigionamento.

Contributi dei servizi specializzati

I servizi pubblici specializzati di tutti i livelli svolgono importanti compiti nell'ambito della protezione della popolazione. Essi mettono a disposizione le basi generali per l'analisi dei pericoli, ad esempio le carte dei rischi e dei pericoli. In caso di pericolo imminente o di evento essi valutano, per esempio nell'ambito di commis-

sioni per le valanghe e/o i pericoli naturali, la situazione di pericolo nei Comuni e nei Cantoni e preparano le basi decisionali per gli organi di condotta. Pianificano e accompagnano l'adozione delle misure d'emergenza da parte delle forze d'intervento.

Nel campo dei pericoli naturali, per migliorare la capacità operativa dei servizi specializzati e la cooperazione con gli organi di condotta, negli anni 2007 e 2010 il Consiglio federale, in relazione con il progetto «Perfezionamento del sistema di allerta e di allarme in caso di pericoli naturali» (OWARNA), ha deciso misure³⁸ e assegnato a diversi organi federali mandati da attuare in collaborazione con i Cantoni entro il 2018. In particolare occorre migliorare la previsione degli eventi naturali e l'informazione della popolazione in caso di pericolo o di evento e rafforzare la capacità operativa dei servizi specializzati. Le misure sono coordinate dal LAINAT.

I diversi servizi specializzati e gli esperti assumono un ruolo importante anche nel settore NBC. Coordinano le misure preventive e in caso d'evento consigliano e assistono con la loro competenza specialistica gli organi di condotta e le organizzazioni d'intervento. I servizi specializzati e gli esperti sono in parte organizzati in servizi di picchetto per fornire rapidamente il supporto tecnico necessario. Essi contribuiscono quindi in modo sostanziale a proteggere la popolazione e l'ambiente in caso di pericoli NBC. A livello organizzativo i servizi specializzati e i coordinatori NBC sono riuniti nella piattaforma di coordinamento NBC (PICNBC), a sua volta interconnessa con i servizi specializzati della Confederazione.

2.1.5 Condotta civile e analisi integrata della situazione

Le autorità federali e cantonali sono tenute per legge a istituire organi di condotta (civili) per lo svolgimento dei compiti seguenti:

- informare la popolazione in merito ai pericoli, alle possibilità di protezione e alle misure di protezione;
- diffondere l'allerta, l'allarme e le istruzioni di comportamento alla popolazione;
- assicurare l'attività di condotta;
- coordinare i preparativi e gli interventi delle organizzazioni partner;
- garantire, tempestivamente e in funzione della situazione, la disponibilità operativa e il rafforzamento della protezione della popolazione con personale e materiale in vista di un conflitto armato.

Il Consiglio federale e i Governi cantonali sono competenti per la condotta politica e la gestione delle crisi nei rispettivi ambiti di competenza. Il personale incaricato della condotta deve essere preparato, a livello mentale e tecnico, ad affrontare situazioni di questo genere e gli organi di supporto devono essere in grado di fornire, con le loro strutture e procedure, le prestazioni e i prodotti necessari (p. es. presentazione della situazione, opzioni operative, proposte) al momento giusto. I principi in materia di condotta possono agevolare il disciplinamento della collaborazione e la delimitazione delle competenze, ma non sostituiscono le riflessioni preliminari sulle sfide

³⁸ Sulla base del rapporto finale OWARNA del 12 dicembre 2006 e del successivo rapporto OWARNA del 26 maggio 2010 (www.planat.ch).

né l'addestramento dei processi decisionali nelle strutture di condotta previste a tal fine o istituite ad hoc.

Condotta da parte della Confederazione

La *condotta a livello federale* è di principio la stessa in situazioni normali, particolari e straordinarie. In una crisi, i tempi di reazione possono essere ridotti adeguando il comportamento e l'organizzazione di condotta (impiego di stati maggiori di crisi).³⁹ Il *Consiglio federale*, in quanto massima autorità direttiva ed esecutiva della Svizzera, è responsabile della condotta strategica e politica nelle questioni di portata nazionale e internazionale. I *dipartimenti* assumono la responsabilità gerarchica e i rispettivi capi anche la responsabilità politica. Il massimo organo di coordinamento dell'Amministrazione federale è la *Conferenza dei segretari generali* diretta dal cancelliere della Confederazione.

Il *Consiglio federale* può adottare provvedimenti a tutela della sicurezza, dell'indipendenza e della neutralità della Svizzera, per far fronte a gravi turbamenti, esistenti o imminenti, dell'ordine pubblico o della sicurezza interna o esterna.⁴⁰ Ha quindi la competenza per la gestione delle crisi in tutti i settori della sicurezza: difesa dai pericoli con mezzi di polizia, protezione dello Stato e perseguimento penale, prevenzione e gestione di catastrofi e situazioni d'emergenza naturali e tecnologiche, contenimento e difesa nei confronti di un attacco militare nonché tutela degli interessi della Svizzera all'estero e contributi alla gestione delle crisi a livello internazionale.

La *Delegazione Sicurezza* è composta dai capi del DDPS (presidente), del Dipartimento federale dell'economia (DFE) e del Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP). Essa prepara le deliberazioni e le decisioni del Consiglio federale concernenti questioni di politica di sicurezza e coordina affari rilevanti in materia di politica di sicurezza. Valuta la situazione rilevante in materia di sicurezza, coordina i mandati assegnati al Servizio delle attività informative della Confederazione e all'Ufficio federale di polizia e discute le proposte interdipartimentali al Consiglio federale con contenuti inerenti alla politica di sicurezza.

Dall'inizio del 2011 esiste lo *SMF NBCN*.⁴¹ Analogamente all'organo cantonale di condotta (OCantC), è l'organo della Confederazione che gestisce le crisi in caso di eventi prioritari per la protezione della popolazione e secondo l'ordinanza del 20 ottobre 2010⁴² sugli interventi NBCN ha i compiti seguenti:

³⁹ Istruzioni del 24 ottobre 2007 concernenti le misure organizzative dell'Amministrazione federale in caso di situazioni particolari o straordinarie (FF 2007 7501).

⁴⁰ Art. 185 della Costituzione federale; RS 101.

⁴¹ La Confederazione dispone di ulteriori *stati maggiori speciali e di crisi*, orientati alla gestione di determinati eventi, che vengono convocati soltanto in caso di evento (p. es. Stato maggiore Presa d'ostaggi e ricatto; SMOR). La loro prontezza è assicurata da organizzazioni d'allarme, servizi di picchetto, sedi fisse e infrastrutture nonché da allenamenti periodici insieme a partner esterni (tra l'altro i Cantoni).

⁴² RS 520.17

- mette a disposizione scenari per la pianificazione preventiva;
- coordina la pianificazione preventiva e l'istruzione per far fronte a eventi NBCN;
- verifica la prontezza operativa mediante esercitazioni periodiche.

In caso di evento, lo SMF NBCN assume inoltre i compiti seguenti:

- valuta la situazione generale;
- propone al Consiglio federale le misure per far fronte a un evento NBCN, coordina ed esegue tali misure;
- assicura il coordinamento con altri stati maggiori federali, con gli organi cantonali di condotta e con i servizi competenti all'estero;
- coordina l'assistenza tecnica fornita ai Cantoni dagli uffici federali competenti e l'impiego delle risorse supplementari necessarie.

Quale organo di stato maggiore permanente dello SMF NBCN, la CENAL – con il suo Centro di notifica e di analisi della situazione – segue e valuta costantemente, in stretta collaborazione con gli uffici competenti, la situazione prioritaria per la protezione della popolazione. Mediante la presentazione elettronica della situazione⁴³ essa garantisce un'informazione uniforme tra i partner della protezione della popolazione. La situazione prioritaria per la protezione della popolazione si concentra sui pericoli naturali e tecnologici, sulle loro conseguenze per le infrastrutture critiche e sulle attività svolte per gestire l'evento. Completa così il quadro della situazione di minaccia elaborato dal Servizio delle attività informative della Confederazione e da altre autorità federali.

Se necessario, la Confederazione può istituire *stati maggiori ad hoc, organi di coordinamento* o *task force*. Come gli stati maggiori speciali e di crisi, essi hanno una facoltà di emanare istruzioni e un potere decisionale limitati e assistono il Consiglio federale, i dipartimenti o terzi allestendo le basi – fondate sui prodotti della rete informativa integrata Svizzera⁴⁴ e su altre fonti – per l'analisi della situazione e l'adozione di decisioni, elaborando progetti di disposizioni o proposte e sorvegliando l'esecuzione delle decisioni. Coordinano inoltre la collaborazione tra i dipartimenti e gli organi esterni.

Condotta da parte dei Cantoni

La gestione a livello cantonale delle crisi è paragonabile a quella della Confederazione. In primo luogo ne sono responsabili le *direzioni* o i *dipartimenti* nonché gli *uffici cantonali* designati. Questi si preparano sotto il profilo tematico e organizza-

⁴³ Grazie alla raccolta delle informazioni di Cantoni, servizi specializzati, gestori di rete e altri partner, nella presentazione elettronica della situazione si delinea il quadro completo della situazione. I rapporti riassuntivi e le carte della situazione della CENAL sintetizzano queste informazioni e tracciano un quadro generale della situazione in Svizzera.

⁴⁴ Nel quadro della rete informativa integrata, le autorità della Confederazione e dei Cantoni che si occupano di questioni concernenti la sicurezza rendono reciprocamente accessibili informazioni rilevanti per la situazione. Il quadro della situazione aggiornato dal Servizio delle attività informative della Confederazione può essere consultato su una piattaforma elettronica protetta da tutti gli organi che beneficiano di una connessione.

tivo (*task force*, stati maggiori speciali) a fronteggiare situazioni di crisi e presentano proposte all'Esecutivo cantonale.

Sul territorio cantonale, il *Governo cantonale* assume la responsabilità politica della sicurezza della popolazione. Come la Confederazione, in caso di evento o di crisi anche i Cantoni operano, per quanto possibile, nel quadro delle loro strutture ordinarie. Per gli eventi quotidiani il *capointervento*, di regola un quadro della polizia o dei pompieri, dirige le organizzazioni partner. Quando diverse organizzazioni partner sono impiegate per un lungo periodo nell'ambito di un evento di ampia portata, l'*OCantC*⁴⁵ assume il coordinamento delle risorse e assicura il collegamento con gli organi governativi superiori. L'*OCantC* ha sempre la responsabilità della condotta in caso di catastrofi e situazioni d'emergenza, ma di regola delega la condotta operativa delle forze d'intervento ai capi delle formazioni impiegate. Valuta le minacce e i pericoli e ordina le pianificazioni e i preparativi. Fornisce consulenza agli Esecutivi e propone eventuali misure d'urgenza. In caso d'intervento coordina e dirige la polizia, i pompieri, la sanità pubblica, i servizi tecnici, la protezione civile e terzi (p. es. esercito o partner civili). Di regola l'*OCantC* comprende una direzione, rappresentanti dell'amministrazione e i capisettore delle organizzazioni summenzionate. Se necessario, vengono convocati altri specialisti.

Per quanto riguarda l'*aiuto in caso di catastrofe* e l'*aiuto in situazioni d'emergenza*, si ricorre di principio all'aiuto reciproco. In alcuni casi vi sono anche accordi regionali, ma esistono pochi accordi vincolanti tra i Cantoni. A livello nazionale, nel 2005 i Cantoni hanno stipulato un corrispondente accordo per l'impiego intercantonale della protezione civile.⁴⁶ La gestione degli eventi catastrofici degli scorsi anni (l'uragano Lothar nel 1999, le alluvioni nel 2005 e nel 2007) ha evidenziato che le forze di condotta e d'intervento dei Cantoni, in particolare i pompieri e la protezione civile, sono in grado di assistersi reciprocamente con rapidità, in maniera efficace e non burocratica e per un lungo periodo.

Dall'autunno del 2009 i capi di stato maggiore degli *OCantC* sono riuniti a livello intercantonale nella Conferenza dei responsabili cantonali degli affari militari, della protezione della popolazione e della protezione civile. Una piattaforma riunisce parimenti i coordinatori NBC dei Cantoni e della Confederazione. Queste piattaforme servono però in primo luogo al coordinamento delle misure preventive e non alla gestione degli eventi.

Condotta congiunta da parte di Confederazione e Cantoni

Con il Consiglio federale, la sua Delegazione Sicurezza, lo SMF NBCN e gli stati maggiori speciali e di crisi, la Confederazione dispone di organi specificamente previsti per la gestione a livello federale delle crisi. I Cantoni sono rappresentati nei singoli organi consultivi e preparatori della Confederazione.⁴⁷

⁴⁵ In singoli Cantoni si parla anche di *stato maggiore cantonale di condotta (SMCantC)* o di *stato maggiore cantonale di crisi (SMCC)*.

⁴⁶ Convenzione del 13 maggio 2005 sull'aiuto intercantonale della protezione civile in caso di catastrofi e altre situazioni d'emergenza (firmata da tutti i Cantoni).

⁴⁷ Una rappresentanza dei Cantoni negli organi della Confederazione aventi potere decisionale non entra in considerazione poiché contravverrebbe sostanzialmente alla ripartizione delle competenze prevista dal diritto costituzionale.

Il Meccanismo di consultazione e coordinamento nel quadro della Rete integrata Svizzera per la sicurezza (MCC RSS), creato con il RAPOLSIC 2010, mira a migliorare la collaborazione tra Confederazione e Cantoni nell'ambito della politica di sicurezza e della gestione delle crisi. I principali partner della RSS, ossia la Confederazione e i Cantoni, sono rappresentati in maniera paritetica nel MCC RSS. Il Consiglio federale è rappresentato nella piattaforma politica dai capi del DDPS e del DFGP, mentre le conferenze specialistiche cantonali sono rappresentate dai presidenti della CDDGP e della CG MPP. Se necessario, è possibile coinvolgere anche altri membri dell'Esecutivo. A livello operativo, nel comitato direttivo sono rappresentati gli uffici federali nonché i rappresentanti delle conferenze e degli organi specialistici e di coordinamento intercantionali. Il comitato direttivo è stato istituito all'inizio del 2011 e ha già iniziato la sua attività. La sua presidenza è assunta da un delegato nominato di comune intesa dalla Confederazione e dai Cantoni e assistito da un segretariato. I gruppi di specialisti e i gruppi di lavoro tratteranno problematiche tecniche, problematiche specifiche all'impiego e problematiche organizzative nonché questioni relative all'istruzione (compresi gli esercizi).

Soltanto nell'ambito della polizia esistono strutture e processi decisionali che includono tutti i Cantoni e la collaborazione tra i Cantoni e la Confederazione. Nell'ambito dell'aiuto in caso di catastrofi e situazioni di emergenza mancano strutture di coordinamento e di condotta intercantionali predefinite, nonché procedure vincolanti e standardizzate che in caso di crisi agevolino un'efficiente collaborazione intercantionale come pure tra i Cantoni e la Confederazione.

Un altro elemento della condotta congiunta da parte di Confederazione e Cantoni è la presentazione comune della situazione. La maggior parte dei Cantoni dispone di un simile sistema, ma non vi è uniformità a livello nazionale. Diversi Cantoni utilizzano inoltre più di un sistema. Sono molto diffusi la presentazione elettronica della situazione della CENAL (utilizzata almeno in parte da 11 Cantoni) e il Sistema d'informazione e d'impiego SII⁴⁸ (utilizzato da 18 Cantoni), entrambi gestiti dalla Confederazione. Esistono però molti altri sistemi, in parte sviluppati autonomamente. In quasi tutti i Cantoni, la presentazione elettronica della situazione è gestita dalla polizia cantonale, in parte con il coinvolgimento di altri partner (OCantC, protezione civile/protezione della popolazione, ospedale cantonale). Nella maggior parte dei Cantoni la presentazione elettronica della situazione può essere utilizzata dagli organi della protezione civile e della protezione della popolazione, ma in alcuni Cantoni l'accesso è limitato ai casi di catastrofi e situazioni d'emergenza.

La maggioranza dei Cantoni ha accolto favorevolmente la creazione e l'introduzione di una presentazione elettronica della situazione unitaria a livello nazionale. Tuttavia alcuni di essi sono contrari poiché sostengono che l'idea sia stata lanciata troppo tardi visto che nel frattempo molti Cantoni hanno già sviluppato e finanziato soluzioni proprie. Alcuni non escludono però un cofinanziamento vincolato in primo luogo alla possibilità di realizzare una configurazione del sistema conforme alle esigenze cantonali. La maggior parte dei Cantoni è però contraria a partecipare finanziariamente alla creazione della presentazione elettronica della situazione poiché ritiene che sia un compito della Confederazione. La CDMPC (oggi CG MPP)

⁴⁸ Il SII è una piattaforma web creata dal Servizio sanitario coordinato per supportare i processi delle organizzazioni di condotta e d'intervento del servizio sanitario nel loro lavoro quotidiano nonché in caso di catastrofi e situazioni d'emergenza. Prevede varie funzioni, tra cui anche la rappresentazione elettronica del quadro della situazione.

ha quindi espresso un parere negativo in merito allo sviluppo congiunto di una «Presentazione elettronica della situazione – Cantoni» e ha raccomandato all'UFPP di limitare il numero dei sistemi utilizzati mettendo a disposizione soltanto un sistema che riunisca tutte le funzioni delle soluzioni finora offerte e la nuova piattaforma GIN (piattaforma informativa comune sui pericoli naturali). I relativi lavori dovrebbero essere finanziati dalla Confederazione. Si deve inoltre tenere conto del fatto che in caso di blackout su vasta scala le reti pubbliche attraverso le quali si accede alla presentazione elettronica della situazione e alle applicazioni SII e GIN non sarebbero più disponibili e la raggiungibilità dei partner non sarebbe quindi più garantita. Questa lacuna sarà colmata con il previsto progetto Polydata (accesso Internet a prova di blackout per la Confederazione e i Cantoni alle applicazioni PES, GIN e SII).

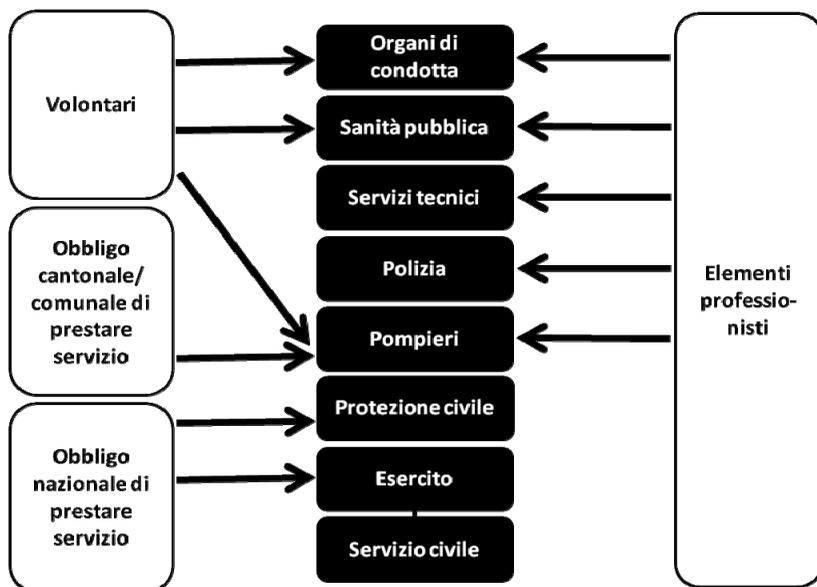
2.1.6 Obbligo di prestare servizio, reclutamento ed effettivi

Obbligo di prestare servizio e reclutamento

Le organizzazioni partner si fondano su differenti modelli di servizio. La polizia, la sanità pubblica e i servizi tecnici sono organizzazioni di professionisti, mentre la protezione civile e i pompieri si basano fundamentalmente sul principio di milizia. Nell'ambito della sanità pubblica (p. es. samaritani) e della protezione civile è però possibile anche il servizio volontario e nell'ambito dei pompieri esistono corpi pompieri professionisti. Le organizzazioni partner della protezione della popolazione comprendono quindi professionisti, volontari e persone tenute a prestare servizio (a livello cantonale o federale).

Ne conseguono procedure di reclutamento diverse. Gli elementi professionisti reclutano il loro personale sul mercato del lavoro. Per quanto concerne i pompieri, i Cantoni disciplinano il reclutamento e la strutturazione dell'obbligo di prestare servizio; i reclutamenti forzati costituiscono l'eccezione e il diritto cantonale delega in parte ai Comuni la competenza per disciplinare l'obbligo (cantonale) di prestare servizio. Mentre alcuni Cantoni rinunciano all'obbligo di prestare servizio nei pompieri, nella maggior parte degli altri vige un obbligo di prestare servizio differenziato per gli uomini e in parte pure per le donne ed è possibile adempiere tale obbligo anche mediante il versamento di una tassa d'esenzione annua. Oggi i reclutamenti forzati costituiscono l'eccezione; la maggior parte dei pompieri presta servizio a titolo volontario. Il servizio di protezione civile è, come il servizio militare, un obbligo nazionale di prestare servizio. Il reclutamento dei militi della protezione civile viene pertanto svolto congiuntamente al reclutamento per l'esercito.

Composizione del personale delle organizzazioni partner della protezione della popolazione



Mentre la situazione è chiara e incontestata per gli elementi professionisti della protezione della popolazione, il quadro si presenta invece eterogeneo e confuso per le organizzazioni partner basate sul principio di milizia. È problematico soprattutto il fatto che le persone tenute a prestare servizio percepiscano in parte come inique le disparità tra l'obbligo di prestare servizio nella protezione civile (disciplinato a livello federale) e l'obbligo di prestare servizio nei pompieri (disciplinato a livello cantonale o comunale), in particolare per quanto concerne le indennità finanziarie differenti per le persone che prestano servizio nella protezione civile e nei pompieri, per i quali non è prevista un'indennità di perdita di guadagno come per esempio nell'esercito. Per le organizzazioni di milizia e di volontari si delineano inoltre problemi di effettivo poiché soprattutto nei grandi Comuni e agglomerati è viepiù difficile reperire un numero sufficiente di volontari, e la protezione civile fatica sempre più a trovare sufficiente personale qualificato in grado di svolgere i suoi compiti sempre più impegnativi visto che può reclutare solo persone inabili al servizio militare. Diverse organizzazioni non governative (p. es. samaritani, Redog, Società svizzera di salvataggio) basate sul volontariato contribuiscono considerevolmente al sistema integrato di protezione della popolazione, senza che tuttavia il loro personale possa godere delle stesse prestazioni statali delle persone tenute a prestare servizio. Il loro appoggio è però fondamentale soprattutto in caso di eventi di ampia portata.

Effettivi

La tabella seguente riporta gli effettivi delle organizzazioni partner (è impossibile quantificare gli effettivi della sanità pubblica e dei servizi tecnici poiché non si tratta di organizzazioni unitarie o isolate):

Effettivi delle organizzazioni partner della protezione della popolazione

Organizzazione partner	Effettivi
Polizia	ca. 17 000
Pompieri	ca. 101 000 (ripartiti su 1700 organizzazioni) di cui 1200 pompieri professionisti ripartiti su 14 organizzazioni
Sanità pubblica	non quantificabili
Servizi tecnici	non quantificabili
Protezione civile	ca. 143 000 in totale (ripartiti su 371 organizzazioni) ca. 76 000 attivi ca. 67 000 attribuiti al personale di riserva

2.1.7 Istruzione

I membri delle organizzazioni di primo intervento (polizia, pompieri e servizi sanitari di salvataggio) vengono istruiti secondo piani didattici e standard propri. In questi settori si è da tempo instaurata una collaborazione intercantonale. L'Istituto svizzero di polizia offre a tutti i corpi di polizia corsi di perfezionamento e corsi per i quadri nonché materiali didattici, mentre la Coordinazione svizzera dei pompieri (CSP) assume un ruolo analogo per i pompieri.⁴⁹ Tutti questi corsi di formazione sono incentrati sugli eventi quotidiani e sugli eventi di ampia portata.

Nella protezione civile l'istruzione di base viene impartita nei Cantoni secondo le direttive federali. L'istruzione dei comandanti della protezione civile e dei loro sostituti, dei quadri e degli specialisti dell'aiuto alla condotta e della protezione dei beni culturali nonché del personale insegnante della protezione civile è invece impartita dalla Confederazione.

L'istruzione degli organi di condotta non è unitaria. Nei Comuni e nelle Regioni questi vengono istruiti secondo le direttive cantonali; esistono inoltre moduli d'istruzione dell'UFPP e della CSP. A ciò si aggiungono gli esercizi cantonali o regionali periodici, che variano per frequenza ed entità a seconda del Cantone, e in parte sono svolti in collaborazione con altri partner (p. es. l'esercito).

Le lacune nel campo dell'istruzione sono attribuibili alle differenze tra i Cantoni, risultanti in particolare da esigenze e intenti diversi, nonché alle offerte formative differenti e parzialmente poco uniformi dei singoli partner. Non manca solo un'*unità di dottrina nazionale*, fondata sull'istruzione unitaria dei membri degli organi di

⁴⁹ La CSP emana i regolamenti per l'istruzione dei pompieri. I corsi di base e di perfezionamento sono impartiti a livello locale, regionale, cantonale e in parte intercantonale sulla base di questi regolamenti e delle direttive cantonali. L'istruzione viene coordinata in misura sempre maggiore dalle quattro regioni di coordinazione dei pompieri. A livello nazionale la formazione di base e continua di tutti i 1200 istruttori dei pompieri incombe alla CSP.

condotta e delle organizzazioni partner della protezione della popolazione, ma anche una compatibilità terminologica tra i vari documenti e testi didattici. Per l'istruzione del personale insegnante è stata invece intensificata la collaborazione con le organizzazioni partner, in particolare con i pompieri e i servizi sanitari di salvataggio. Vengono svolti corsi congiunti sulla metodica didattica.

2.1.8 Infrastruttura

L'infrastruttura della protezione della popolazione è costituita sia da numerosi oggetti infrastrutturali chiaramente attribuiti (p. es. ospedali, centri di soccorso dei pompieri, posti di polizia) sia da elementi realizzati come infrastruttura della protezione civile, ma oggi prevalentemente impiegati per l'intero sistema integrato (p. es. sistemi per dare l'allarme) o utilizzati dagli organi di condotta (p. es. posti di comando) e da altre organizzazioni partner (p. es. Polycor).

La pratica, in particolare l'esercizio «Svizzera al buio» 2009, ha mostrato che in caso di catastrofi e situazioni d'emergenza sussistono gravi lacune nella comunicazione sicura tra gli organi di condotta federali e cantonali e all'interno di questi. Un blackout su vasta scala causerebbe l'interruzione di gran parte delle linee telefoniche e dei collegamenti di posta elettronica e Internet della Confederazione e dei Cantoni, che sono basati sulle reti pubbliche. In una simile situazione la comunicazione tra il Consiglio federale e i governi cantonali risulterebbe molto difficoltosa.

Siccome è probabile che in questi casi le interruzioni nell'approvvigionamento di corrente si moltiplicheranno, occorre trovare nuove soluzioni. I sistemi introdotti negli anni Ottanta per far fronte a simili scenari, come la rete governativa per la telefonia (rete R) e il sistema telematico Vulpus per la trasmissione di messaggi cifrati, entrambi allestiti e finanziati dal settore dipartimentale Difesa, sono ormai giunti al termine del loro ciclo di vita (rete R: 2011; sistema telematico Vulpus: 2014). È quindi necessario acquistare nuovi sistemi che tengano conto delle elevate esigenze poste dalla gestione delle crisi in tutte le situazioni. I sistemi di comunicazione Polyconnect (comunicazione tra gli organi di condotta federali e cantonali) e Polydata, previsti dal DDPS per questi casi, potrebbero contribuire in modo sostanziale a garantire l'attività di condotta nella RSS. Occorre però chiarire preliminarmente gli aspetti relativi al finanziamento e alle competenze.⁵⁰

I posti di comando fissi, i sistemi per dare l'allarme e diffondere le informazioni alla popolazione (impianti di trasmissione protetti), l'infrastruttura di comunicazione e il materiale NBC standardizzato, che in parte deve essere rinnovato o completato, vengono oggi finanziati dalla Confederazione in quanto infrastrutture della protezione civile e in caso di catastrofi e situazioni d'emergenza sono a disposizione della protezione della popolazione.

⁵⁰ In tale contesto si chiarirà anche in che misura sia possibile utilizzare in modo ridondante le reti esistenti (fibre ottiche), p. es. quelle di Swisscom, Swissgrid, SwissGas o FFS.

La protezione della popolazione è stata concepita come un sistema integrato per la condotta, la protezione, il salvataggio e l'aiuto. Nel complesso, nell'ultimo decennio la concretizzazione di questo sistema ha registrato progressi nonostante tutte le differenze cantonali. A livello cantonale, e a seconda delle dimensioni e dell'organizzazione del Cantone anche a livello regionale e comunale, esistono strutture civili di condotta per i casi di catastrofi e situazioni d'emergenza in grado di coordinare la collaborazione tra le organizzazioni partner della protezione della popolazione e con altri partner (p. es. l'esercito). Tuttavia finora si è riusciti solo in misura insufficiente a imporre l'idea di «protezione della popolazione» nell'opinione pubblica, nelle organizzazioni partner, tra i terzi coinvolti e negli ambienti politici. Inoltre le aspettative della Confederazione nei confronti dei Cantoni e le aspettative di questi ultimi nei confronti della Confederazione sono in parte contrastanti. La protezione della popolazione deve quindi essere ulteriormente sviluppata e adeguata, benché l'orientamento di base sia quello giusto. Pertanto la futura strategia della protezione della popolazione prevede sia elementi che rimarranno *invariati* poiché si sono dimostrati validi, sia elementi *nuovi* per colmare le lacune emerse negli ultimi anni.

Gli elementi *invariati* della strategia sono i seguenti:

- l'*orientamento* prioritario della protezione della popolazione alla gestione di catastrofi e situazioni d'emergenza sarà mantenuto. Il sistema integrato dovrà quindi orientarsi anche in futuro alle minacce e ai pericoli particolarmente rilevanti e probabili per la Svizzera, che nel caso della protezione della popolazione sono le catastrofi e le situazioni d'emergenza naturali o tecnologiche.
- La protezione della popolazione rimarrà fondamentalmente sotto la *responsabilità dei Cantoni* e i diversi partner del sistema integrato continueranno a collaborare secondo modalità collaudate nei Cantoni e nei Comuni nell'ambito delle rispettive competenze. La ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni e tra le organizzazioni partner del sistema integrato di protezione della popolazione è ampiamente incontestata e si è dimostrata valida.
- La ripartizione del *finanziamento* della protezione della popolazione tra Confederazione e Cantoni rimarrà fondamentalmente invariata e basata sul principio del finanziamento da parte dell'organo competente. Per il finanziamento delle organizzazioni partner sono competenti i Cantoni; la Confederazione continua a finanziare parti della protezione civile.
- La *condotta degli interventi* di protezione della popolazione rimarrà fondamentalmente un compito dei Cantoni. Questi dispongono infatti della maggior parte dei mezzi necessari per gestire le catastrofi e le situazioni d'emergenza.
- La *Confederazione* continuerà a coordinare ed eventualmente a dirigere, d'intesa con i Cantoni, gli interventi per gestire catastrofi e situazioni d'emergenza che colpiscono più Cantoni, l'intero Paese o le zone estere limitrofe. In caso di aumento della radioattività, incidenti presso sbarramenti idrici, cadute di satelliti, epidemie, epizoozie e conflitti armati, la condotta spetta alla Confederazione. Lo *SMF NBCN* è, analogamente all'*OCantC* a livello cantonale, l'organo della Confederazione che gestisce le crisi in caso

di eventi prioritari per la protezione della popolazione, consiglia e assiste il Consiglio federale nella gestione di simili interventi e in caso effettivo è competente anche per il coordinamento con i Cantoni.

- Anche la collaborazione tra i partner della protezione della popolazione e l'*esercito* rimarrà fundamentalmente invariata. Se i mezzi per gestire una catastrofe o una situazione d'emergenza sono insufficienti o se mancano determinati mezzi, è possibile impiegare l'*esercito* per fornire appoggio sussidiario ai Cantoni.

Gli elementi *nuovi* della strategia sono i seguenti:

- il sistema integrato di protezione della popolazione dovrà essere ulteriormente sviluppato e adeguato in stretta collaborazione con i Cantoni. Ciò presuppone un *maggiore coordinamento* tra le diverse organizzazioni partner a livello nazionale. L'UFPP dovrà quindi assumere in maniera ancora più marcata il ruolo di coordinatore della protezione della popolazione nel suo insieme. In tale contesto occorrerà valutare anche la possibilità di trasferire il servizio sanitario coordinato dall'*esercito* all'UFPP.
- Per migliorare e semplificare la collaborazione tra Confederazione e Cantoni occorrerà designare precisamente *organi di contatto* a livello federale e cantonale. Si dovrà distinguere tra evento e attività quotidiane. In caso d'evento, l'organo centrale di contatto a livello federale è la CENAL, in quanto stato maggiore permanente dello SMF NBCN, mentre gli stati maggiori di collegamento territoriale cantonali continuano come finora ad assumere la funzione di organo centrale di contatto a livello federale per gli impieghi sussidiari dell'*esercito*. Gli organi centrali di contatto a livello cantonale sono gli organi cantonali di condotta. Nelle attività quotidiane spetta all'UFPP e agli uffici cantonali competenti designare gli organi centrali di contatto per tutte le questioni inerenti alla protezione della popolazione.
- In generale la ripartizione dei compiti nel quadro della protezione della popolazione è incontestata, ma si devono ancora disciplinare alcune *interfacce* tra le organizzazioni partner (e terzi, p. es. le organizzazioni della Croce Rossa). In particolare occorrerà chiarire come ripartire tra pompieri e protezione civile i compiti di salvataggio nelle macerie e di difesa NBC. Analogamente occorrerà definire, e dove necessario rafforzare ed estendere, la collaborazione tra gli organi specializzati e di condotta a tutti i livelli della comunità, nonché con gli attori di diritto pubblico o privato dei servizi tecnici, in particolare con i gestori di infrastrutture critiche.
- In caso d'evento, l'*analisi integrata della situazione* è un elemento essenziale per garantire una collaborazione efficiente ed efficace tra Confederazione e Cantoni.⁵¹ La Confederazione dovrà quindi sviluppare e semplificare l'analisi integrata della situazione prioritaria per la protezione della popolazione affinché sia disponibile per i Cantoni e le organizzazioni partner su un'unica piattaforma elettronica. Nell'analisi integrata della situazione dovranno inoltre essere maggiormente coinvolti i gestori di infrastrutture critiche.

⁵¹ Per «analisi integrata della situazione» s'intende la sintesi della situazione in loco e dei quadri della situazione tracciati da tutti i partner coinvolti nella gestione di un evento.

- L'attuale sistema dell'*obbligo di prestare servizio* causa diversi problemi nella protezione della popolazione. Alcuni Cantoni riescono a reclutare solo poche persone qualificate per i compiti previsti (soprattutto nella protezione civile). Inoltre per le singole organizzazioni partner di milizia l'obbligo di prestare servizio e le indennità sono in parte disciplinate in maniera non uniforme. Occorre quindi istituire un gruppo di studio incaricato di valutare se è possibile risolvere questi problemi e in che modo.
- In futuro la gestione di catastrofi e situazioni d'emergenza richiederà sempre più una *condotta mobile degli interventi*. In occasione del rinnovamento tecnico dell'attuale infrastruttura di comando fissa si dovranno quindi creare anche le premesse per realizzare strutture mobili di condotta degli interventi.

2.2.1 **Compiti**

Il sistema integrato di protezione della popolazione si concentra sugli eventi oggi più probabili, ma in futuro dovrà orientarsi in misura maggiore agli sviluppi che si profilano per le catastrofi e le situazioni d'emergenza naturali e tecnologiche. I principali sviluppi sono i seguenti:

- catastrofi naturali causate dai cambiamenti climatici (p. es. alluvioni, siccità, ondate di caldo e di freddo);
- situazioni d'emergenza dovute a interruzioni di infrastrutture critiche;
- eventi NBC (p. es. radioattività, epidemie).

I compiti associati a questi eventi non sono sostanzialmente nuovi per la protezione della popolazione, ma in futuro richiederanno una maggiore attenzione sotto l'aspetto dell'organizzazione, del materiale e dell'istruzione. Ne derivano conseguenze soprattutto per la protezione civile, il cui profilo prestazionale dovrà essere adeguato in particolare nel settore NBC, nella gestione delle interruzioni alle infrastrutture critiche e in campo sanitario.

In caso di conflitto armato, per il campo d'attività della protezione della popolazione non risultano invece cambiamenti sostanziali. Le organizzazioni partner continueranno ad adempiere i loro compiti ordinari anche in questo caso. Vi è però la possibilità di incrementare l'effettivo della protezione civile. La salvaguardia del valore delle costruzioni di protezione (impianti di protezione e rifugi per la popolazione) dovrà essere garantita anche a lungo termine.

2.2.2 **Ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni e finanziamento**

La protezione della popolazione rimane fundamentalmente di competenza dei Cantoni, ma all'interno di questi anche i Comuni assumono un ruolo essenziale. Per quanto concerne le attività quotidiane, la Confederazione continuerà a svolgere soprattutto una funzione di coordinamento e supporto. Per rendere ancora più efficace ed efficiente la collaborazione tra Confederazione e Cantoni e tra le organizzazioni partner, l'UFPP assumerà in maniera ancora più marcata il suo ruolo di coordinatore della protezione della popolazione nel suo insieme. Sia la Confederazione

che i Cantoni dovranno designare un organo centrale di contatto per tutte le questioni inerenti alla protezione della popolazione nelle attività quotidiane. A livello federale questo compito spetta all'UFPP, a livello cantonale agli uffici competenti per la protezione della popolazione. Per rafforzare la funzione di coordinamento dell'UFPP, sarà opportuno, nel rispetto della sovranità cantonale e comunale, coinvolgere maggiormente anche le grandi città. Inoltre, in occasione del reclutamento per la protezione civile, se necessario la Confederazione avrà la possibilità di assumere o offrire prestazioni anche per altre organizzazioni partner (p. es. accertamenti per valutare se sono soddisfatti i requisiti medici per prestare servizio in altre organizzazioni partner). L'UFPP dovrà in parte assumere nuovi compiti e in parte svolgere con maggiore intensità compiti attuali.

Nuovi compiti dell'UFPP:

- analisi, elaborazione e diffusione di informazioni utili concernenti eventi di ampia portata, catastrofi, situazioni d'emergenza, crisi prioritarie per la protezione della popolazione e contatti internazionali.

Compiti già svolti dall'UFPP che in futuro dovranno essere svolti in maniera più intensa:

- elaborare proposte di soluzione per questioni inerenti all'interoperabilità e sottoporle alle conferenze governative competenti (CG MPP, CDDGP);
- elaborare basi per i Cantoni nei settori seguenti: analisi dei rischi (programma Kataplan), basi di pianificazione (p. es. evacuazioni su vasta scala), terminologia (p. es. processi di condotta), informazione (p. es. raccomandazioni alla popolazione in caso d'evento), pianificazione, svolgimento e valutazione di grandi esercizi;
- garantire l'interoperabilità nella protezione della popolazione finanziando sistemi di allarme e di informazione, equipaggiamento e materiale degli impianti di protezione nonché materiale standardizzato, cofinanziando infrastrutture di comunicazione a prova di guasti (p. es. Polydata, Polyconnect)⁵² e gestendo un sistema di analisi integrata della situazione;
- istituire i quadri e gli specialisti degli organi cantonali di condotta e svolgere esercizi, in particolare organizzare corsi nei settori Polycom e protezione NBC per i quadri delle organizzazioni partner, che fungono da moltiplicatori nei Cantoni e nei Comuni. Si tratta inoltre di sfruttare le sinergie con l'istruzione dell'esercito basata sui simulatori;
- intensificare la collaborazione tra gli organi specialistici e di condotta a tutti i livelli della comunità.

Ai Cantoni spetta il compito di garantire la prontezza operativa delle organizzazioni partner della protezione della popolazione per quanto concerne il livello d'istruzione, l'allarme (chiamata in servizio per l'intervento) e l'equipaggiamento. Sono responsabili dell'analisi e della valutazione dei rischi a livello cantonale come pure dell'interoperabilità, ossia della capacità di collaborazione tra le proprie organizzazioni partner e quelle dei Cantoni limitrofi in caso di catastrofi e situazioni d'emergenza. Essi valutano inoltre costantemente la prontezza operativa e apportano miglioramenti dove è necessario.

⁵² La chiave di ripartizione dei costi tra la Confederazione e i Cantoni (utenti dei sistemi) non è ancora definita.

La ripartizione del finanziamento tra Confederazione e Cantoni è incontestata e rimarrà invariata. Soltanto per la protezione civile occorre valutare in che misura la Confederazione, oltre a finanziare gli impianti di protezione, i sistemi di comunicazione e d'allarme e il materiale standardizzato, debba partecipare anche ai costi per il materiale d'intervento supplementare e l'equipaggiamento personale. A seconda della strutturazione dell'obbligo di prestare servizio, in futuro potrebbero aver diritto a una riduzione della tassa d'esenzione o alle indennità di perdita di guadagno non solo i militi della protezione civile, ma anche i membri di altre organizzazioni partner (p. es. pompieri, samaritani); tale possibilità si applicherebbe comunque soltanto ai servizi prestati nell'ambito della protezione della popolazione (p. es. esercizi, corsi di lunga durata). Ciò comporterebbe una riduzione delle entrate della tassa d'esenzione e un aumento delle uscite per le indennità di perdita di guadagno.

2.2.3 Condotta e analisi integrata della situazione

Condotta da parte della Confederazione

A livello federale la condotta degli interventi compete al Consiglio federale. Lo SMF NBCN fornisce la sua consulenza al Consiglio federale e lo assiste in occasione di eventi NBCN in Svizzera e all'estero per i quali la Confederazione assume un ruolo di coordinamento e condotta e, in caso effettivo, assicura anche il coordinamento con i Cantoni. Analogamente all'OCantC a livello cantonale, con la creazione dello SMF NBCN sono state disciplinate le competenze a livello federale in caso di eventi NBCN; l'organo di stato maggiore permanente è aggregato all'UFPP. Nei prossimi anni occorrerà raccogliere esperienze per valutare se questa soluzione è valida o richiede adeguamenti.

Occorre inoltre definire il futuro rapporto tra lo SMF NBCN e il MCC RSS. Quest'ultimo è ancora in fase di realizzazione e, allo stato attuale dei lavori, soprattutto in situazioni normali fungerà da piattaforma tra la Confederazione e i Cantoni per discutere questioni strategiche e operative concernenti l'intero settore della sicurezza, compresa la gestione di catastrofi e situazioni d'emergenza. Lo SMF NBCN è invece uno strumento che entra in azione nel caso di un evento NBCN, ossia in un sottosettore della gamma di temi trattati dal MCC RSS. Quest'ultimo è quindi da considerarsi la piattaforma sovraordinata di coordinamento e dialogo in materia di politica di sicurezza, e lo SMF NBCN un organo di crisi della Confederazione specializzato nella gestione di eventi NBCN. Se al termine della fase di realizzazione e sulla base delle prime esperienze il MCC RSS dovesse assumere un ruolo attivo anche nella gestione delle crisi da parte della Confederazione e dei Cantoni, sorgerebbero nuovi problemi di delimitazione delle competenze con lo SMF NBCN che dovrebbero essere risolti.

Condotta da parte dei Cantoni

La condotta a livello cantonale si è dimostrata valida e sarà mantenuta. La responsabilità politica e la condotta spettano ai governi cantonali, mentre la responsabilità operativa spetta agli OCantC. La condotta all'interno del territorio cantonale (Cantone – Comune o Regione) compete ai Cantoni. In caso di catastrofi e situazioni d'emergenza che si estendono oltre i confini cantonali si è imposto l'aiuto reciproco,

in parte basato su accordi intercantionali. Inoltre, dall'autunno 2009 la collaborazione intercantionale viene praticata anche nell'ambito della conferenza dei capi di stato maggiore cantonali, che riunisce tutti i capi di stato maggiore degli OCantC.

In alcuni Cantoni vi sono però lacune da colmare e miglioramenti da realizzare. Uno degli svantaggi del modello di milizia è il doppio carico gravante sui quadri delle amministrazioni cantonali che collaborano anche in seno a un OCantC, e questo in particolare in situazioni di crisi di lunga durata. La capacità di condotta degli OCantC deve tuttavia essere garantita pure in caso di catastrofi o situazioni d'emergenza di lunga durata. Gli OCantC dovranno quindi essere sgravati mediante stati maggiori specifici (p. es. epidemia), gruppi di stato maggiore (rafforzamento degli OCantC in funzione dell'evento con personale specializzato dell'amministrazione cantonale e/o del settore privato) o strutture professionalizzate (p. es. segretariati degli OCantC).

Non esistono processi chiaramente definiti per la collaborazione intercantionale nell'ambito della protezione della popolazione. Inoltre i processi di condotta e le procedure variano da Cantone a Cantone. In futuro per il lavoro di stato maggiore occorrerà pertanto applicare standard elaborati congiuntamente, analoghi per esempio a quelli dell'esercito e della polizia. Bisognerà tuttavia migliorare i presupposti per la collaborazione intercantionale anche attraverso un maggiore coordinamento a livello federale e corrispondenti prestazioni della Confederazione (p. es. analisi integrata della situazione nazionale, altre offerte di formazione per gli organi di condotta, offerta liberamente disponibile di esercizi e del relativo materiale). Ciò richiederà una maggiore partecipazione finanziaria della Confederazione.

Condotta congiunta e analisi integrata della situazione da parte di Confederazione e Cantoni

Le competenze e la condotta in caso di eventi NBCN sono chiaramente definite sia a livello federale che cantonale. Nei casi in cui la Confederazione e i Cantoni collaborano nella gestione degli eventi, assume particolare importanza l'*analisi integrata della situazione* e la designazione di un *organo centrale di contatto*.

L'*analisi integrata della situazione*, ossia la cooperazione di tutti i partner e la sintesi di tutte le loro informazioni rilevanti sull'evento, è essenziale per la condotta congiunta da parte di Confederazione e Cantoni in caso d'evento. I Cantoni sono responsabili della condotta tempestiva e conforme alla situazione nell'ambito della protezione della popolazione. Tale condotta è efficiente ed efficace soltanto se, in un intervento, tiene conto anche della dimensione sovraregionale. Una stretta collaborazione tra Confederazione e Cantoni nell'analisi integrata della situazione prioritaria per la protezione della popolazione è quindi fondamentale. Per agevolare la comunicazione di condotta e la presentazione della situazione occorre migliorare ulteriormente il flusso e l'uniformità delle informazioni. A tal fine, la Confederazione realizzerà, con i Cantoni, le centrali operative cantonali e le organizzazioni partner, un sistema di comunicazione di condotta a prova di guasti (Polyconnect, Polydata) e metterà a disposizione un'unica presentazione integrata della situazione. Occorrerà inoltre intensificare la collaborazione con i gestori di infrastrutture critiche (p. es. Swissgrid, Swisscom, FFS) poiché in questo ambito l'interconnessione e

l'interdipendenza si fanno sempre più strette.⁵³ Tuttavia, per contribuire in modo decisivo all'analisi integrata della situazione, i gestori di reti dovranno poter contare su un accesso sicuro alla presentazione della situazione prioritaria per la protezione della popolazione. Soltanto così potranno dare il loro contributo alla gestione degli eventi.

Un altro elemento chiave per la collaborazione tra Confederazione e Cantoni in caso di evento è la chiara designazione dei rispettivi organi di contatto. Sia la Confederazione che i Cantoni devono avere la certezza di potersi rivolgere reciprocamente a *un* organo centrale competente chiaramente definito. Per la protezione della popolazione, a livello federale questa funzione è affidata alla CENAL e a livello dei Cantoni agli organi cantonali di condotta. Per quanto concerne l'esercito, per i Cantoni gli organi di contatto a livello federale sono le regioni territoriali.

2.2.4 Collaborazione con altri partner

Esercito

L'esercito è un partner essenziale del sistema integrato di protezione della popolazione. Esso dispone dei mezzi e delle capacità che scarseggiano o mancano completamente presso le altre organizzazioni partner della protezione della popolazione. Sarebbe oneroso e illogico disporre di tali mezzi presso un'altra organizzazione, creando così dei doppioni. L'esercito è di fatto un elemento nazionale d'appoggio non solo per la protezione civile, ma anche per le altre organizzazioni partner della protezione della popolazione.

L'esercito ha altri punti di forza. Può essere impiegato anche nei casi in cui è necessario un livello di protezione superiore per la popolazione, le infrastrutture o i mezzi impiegati, ad esempio in caso di minaccia terroristica acuta o per far fronte alle conseguenze di un attentato. La sua solidità amplia la libertà d'azione delle autorità politiche e i suoi effettivi relativamente consistenti permettono di raggiungere una capacità di resistenza sostanziale.

Considerati tutti questi vantaggi, è imperativo mantenere le attuali prestazioni dell'esercito a favore della protezione della popolazione; la loro importanza più che diminuire tenderà ad aumentare. I principi (soprattutto la sussidiarietà) e i meccanismi di collaborazione sono ben assimilati. La RSS offre inoltre la possibilità di migliorare l'armonizzazione dei mezzi della protezione della popolazione. Non sono però necessari né auspicabili grossi cambiamenti. Un trasferimento di forze dall'esercito alla protezione civile o viceversa è fuori discussione poiché porterebbe più svantaggi che vantaggi.

Per la protezione della popolazione è fondamentale che l'esercito mantenga consistenti effettivi di truppa per consentirgli impieghi (anche in servizio d'appoggio) di lunga durata. Il sistema di milizia è importante poiché permette di sfruttare anche le competenze civili acquisite dai militari, aspetto di particolare rilevanza durante gli interventi della protezione della popolazione. In definitiva è pure nell'interesse dell'efficienza della protezione della popolazione che l'esercito sia equipaggiato in maniera moderna e adeguata per svolgere questo compito.

⁵³ Occorre tener conto delle nuove condizioni legali, poiché negli ultimi anni molte di queste aziende sono state privatizzate.

Servizio civile

Secondo la legge sul servizio civile è possibile impiegare il servizio civile per l'aiuto in caso di catastrofi e situazioni d'emergenza. Oggi esso non dispone però di strutture di condotta né di personale istruito o materiale adeguato. Se vi fosse una comprovata necessità in tal senso, la Confederazione dovrebbe assicurare la condotta e l'istruzione delle persone tenute a prestare servizio civile. Per il momento un maggiore coinvolgimento del servizio civile nella gestione di catastrofi e situazioni d'emergenza non è quindi realistico né sensato.⁵⁴

Il gruppo di studio che sarà istituito per esaminare l'attuale modello dell'obbligo di prestare servizio esaminerà tra l'altro se e in che modo il servizio civile sia integrabile (come organizzazione oppure nel quadro di una collaborazione) in una gamma di forme in cui è possibile adempiere l'obbligo di prestare servizio di protezione più ampia di quella attuale, limitata alla protezione civile.

Settori coordinati

Per i settori coordinati occorre trovare una struttura flessibile in cui, secondo le necessità, sia possibile creare nuovi settori coordinati o sopprimere quelli che non sono più necessari. Inoltre, i segretariati dei settori coordinati dovranno essere insediati presso le unità amministrative maggiormente interessate dai compiti in questione. Secondo questo principio, il Segretariato del Servizio sanitario coordinato, attualmente aggregato all'esercito, dovrebbe essere integrato nell'UFPP.

2.2.5 Sistema dell'obbligo di prestare servizio

Per ovviare alla carenza di effettivi e alla mancanza o disparità di incentivi, soprattutto di tipo finanziario, ravvisate nelle diverse organizzazioni di milizia, sarà esaminato l'adeguamento dell'obbligo federale di prestare servizio. Tuttavia occorre procedere con prudenza poiché si tratta di una questione complessa che implica molti aspetti completamente diversi, non solo di carattere giuridico e finanziario, ma anche sociale e politico. Per chiarire tutti questi aspetti con la dovuta attenzione, occorrerà istituire un gruppo di studio incaricato di compiere le verifiche necessarie per un eventuale adeguamento dell'obbligo federale di prestare servizio per il periodo successivo al 2015. Considerando come condizioni quadro il mantenimento della priorità dell'obbligo di prestare servizio militare e il principio di milizia, il gruppo di studio dovrà verificare se e in che misura si possono raggiungere i seguenti obiettivi:

- a. dovrebbe essere possibile prestare il servizio di protezione, finora prestato esclusivamente nella protezione civile, anche in altre organizzazioni partner della protezione della popolazione (p. es. pompieri, sanità pubblica), in organizzazioni non governative che nei Cantoni sono partner riconosciuti della protezione della popolazione (p. es. Croce Rossa, samaritani, Redog) o in istituzioni sociali;

⁵⁴ Nell'ambito della procedura di consultazione la maggior parte dei Cantoni ha chiesto che il servizio civile non sia più considerato uno strumento della politica di sicurezza e di esaminare una revisione della legge in tal senso.

- b. la protezione civile (e le altre organizzazioni summenzionate che potrebbero approfittare della possibilità che il servizio di protezione venga prestato anche presso di loro) dovrebbe poter reclutare non solo persone inabili al servizio militare, ma anche (in numero limitato) persone abili a tale servizio. In occasione del reclutamento dovrà rimanere prioritario l'esercito e non vi sarà libertà di scelta. Occorrerà però valutare se e in che modo si può rendere più permeabile e flessibile il sistema dell'obbligo di prestare servizio (p. es. mediante un'idoneità differenziata). Il gruppo di studio dovrà elaborare diverse opzioni al riguardo;
- c. in questo contesto, si esaminerà se e in che modo il servizio civile sia integrabile in una gamma di forme in cui è possibile adempiere l'obbligo di prestare servizio di protezione – nell'ambito della protezione della popolazione – più ampia di quella attuale, limitata alla protezione civile. L'onere dovrebbe corrispondere almeno a quello del servizio militare. A priori, nell'ambito dell'obbligo di prestare servizio di protezione non andrebbe escluso un onere differenziato, a seconda che si tratti di un'attribuzione ordinaria o che vengano invocati motivi di coscienza che si oppongono al servizio militare;
- d. il personale di milizia e i volontari del sistema integrato di protezione della popolazione dovrebbero essere equamente indennizzati per i loro interventi. In tale contesto bisognerebbe valutare se estendere il diritto alle indennità di perdita di guadagno anche al personale di milizia e ai volontari del sistema integrato della protezione della popolazione e se ciò richiederebbe uno scostamento dall'organizzazione federalistica nonché chiarire quali costi ne conseguirebbero in materia di indennità di perdita di guadagno e di tassa d'esenzione dall'obbligo militare e in che misura si dovrebbero di conseguenza aumentare i contributi dei datori di lavoro e dei lavoratori. Bisognerebbe inoltre elaborare delle opzioni che rendano il servizio civile per quanto possibile equivalente al servizio militare (p. es. giorni di servizio, indennità, incentivi).

2.2.6 Istruzione

Negli ultimi anni sono stati svolti solo pochi grandi esercizi complessi con la partecipazione della Confederazione e dei Cantoni (Mikado Due 2005, Mikado Quattro 2006, Rheintal 2006, Regiocat 2006). Di conseguenza tutti i livelli hanno perso una parte del know-how necessario per la gestione civile di crisi e situazioni d'emergenza intersettoriali e interregionali. Durante gli esercizi finora svolti sono stati affrontati soprattutto scenari e temi conformi alle esigenze dell'istruzione militare. I futuri esercizi Seismo 12 (terremoto nel nordovest della Svizzera, 2012) e Pandemia 2013 nonché l'esercitazione della Rete integrata Svizzera per la sicurezza ERSS 2014 permetteranno di addestrare e verificare la collaborazione tra gli organi di condotta politici e operativi della Confederazione e dei Cantoni.

Per addestrare efficientemente l'interazione delle strutture nazionali e cantonali di condotta occorre migliorare il coordinamento e la collaborazione tra gli organi federali e cantonali competenti. Si prevede quindi di istituire direzioni di progetto e d'esercizio congiunte per i grandi esercizi complessi nell'ambito della RSS.

Le misure da adottare sono quindi le seguenti:

- la Confederazione è competente per pianificare e svolgere esercizi di grandi dimensioni in questo ambito nonché coordinare la collaborazione tra gli organi federali e cantonali incaricati di questo compito;
- il MCC RSS coordina il regime degli esercizi e allestisce un compendio pluriennale di tutti i corsi e gli esercizi per i partner della politica di sicurezza;
- la Confederazione offre moduli per la formazione di base e continua degli organi cantonali di condotta e fornisce supporto per la preparazione e lo svolgimento di esercizi destinati ai livelli inferiori degli organi di condotta (Regioni e Comuni);
- ai fini dell'interoperabilità, l'UFPP elabora, in collaborazione con i Cantoni e le organizzazioni partner, i principi per la dottrina, la terminologia e l'istruzione in materia di condotta;
- l'UFPP supporta i Cantoni con documenti disponibili in forma digitale per la preparazione e lo svolgimento di esercizi per gli organi di condotta dei Comuni o delle Regioni e le organizzazioni partner della protezione della popolazione;
- in collaborazione con l'Istruzione superiore dei quadri dell'esercito, l'UFPP provvede affinché gli organi cantonali di condotta possano esercitarsi a gestire scenari prioritari per la protezione della popolazione sul simulatore di condotta.

2.2.7 Infrastruttura

Diverse misure per il rinnovamento dell'infrastruttura sono già in fase di realizzazione (Polyalert, Polycom) e altre sono previste nei prossimi anni. Nelle ubicazioni di condotta stazionarie (posti di comando) attive è già in corso l'equipaggiamento con tecnologie moderne di comunicazione. Per tener conto delle reali esigenze poste dagli interventi attuali e da quelli prevedibili, sarà tuttavia opportuno creare anche strutture di condotta mobili. Per garantire la capacità di condotta in tutta la RSS, i sistemi ormai obsoleti (rete R e sistema telematico Vulpus) saranno sostituiti con i sistemi informatici Polyconnect e Polydata.⁵⁵

Come elemento essenziale della condotta congiunta da parte di Confederazione e Cantoni, la Confederazione dovrà mettere a disposizione un unico sistema per rappresentare la situazione prioritaria per la protezione della popolazione, basato sulla presentazione elettronica della situazione della CENAL e raggruppante tutte le funzioni delle soluzioni finora offerte, quali le applicazioni SII e GIN. In questo contesto occorre inoltre chiarire in che misura il Sistema d'informazione e di con-

⁵⁵ Per garantire l'attività di condotta in seno alla RSS non è necessaria una rete di comunicazione che copra tutto il territorio nazionale. In questo caso si tratta solo di collegare tra loro gli organi di condotta della Confederazione, dei Cantoni e di pochi terzi (p. es. i gestori di infrastrutture critiche). Le reti pubbliche, per esempio quella di Swisscom, non sono affidabili poiché in caso di blackout il loro approvvigionamento autonomo di corrente è garantito generalmente solo per pochi minuti fino a qualche ora, a seconda del gestore nonché del tipo e dell'ubicazione dell'impianto. Va inoltre precisato che per la comunicazione di condotta su scala nazionale tra le autorità e le organizzazioni attive nel campo del salvataggio e della sicurezza è utilizzata la Rete radio Svizzera di sicurezza (Polycom).

dotta delle Forze terrestri (FIS FT) possa contribuire al miglioramento della comunicazione integrata con la protezione della popolazione.

3 Protezione civile

3.1 Punto della situazione

3.1.1 Compiti

Originariamente finalizzata alla protezione in caso di conflitto armato, dopo l'ultima riforma (2001) la protezione civile si è concentrata sulla gestione di catastrofi e situazioni d'emergenza. Rispetto alle altre organizzazioni partner della protezione della popolazione, è fundamentalmente un mezzo d'intervento principale del secondo scaglione e viene impiegata soprattutto per rinforzare le altre organizzazioni partner. La protezione civile adempie i compiti seguenti:

- mette a disposizione l'infrastruttura di protezione e i mezzi per dare l'allarme alla popolazione;
- assiste le persone in cerca di protezione e i senzatetto;
- protegge i beni culturali (in collaborazione con i pompieri);
- appoggia altre organizzazioni partner, in particolare per interventi di lunga durata (impiego autonomo o integrato);
- appoggia gli organi di condotta nei settori «analisi della situazione», «infrastruttura di comunicazione», «protezione NBC» e «logistica»;
- esegue lavori di ripristino dopo calamità naturali o tecnologiche;
- esegue interventi di pubblica utilità.

Le minacce e i pericoli attuali presuppongono un'elevata prontezza e flessibilità della protezione civile. Sono già state adottate soluzioni per intervenire in modo più rapido ed efficiente con mezzi cantonali principali e in parte specializzati oppure con unità di protezione civile scelte aventi un grado di prontezza più elevato. In certi Cantoni e certe Regioni alcune parti della protezione civile non vengono più impiegate come mezzi del secondo scaglione, bensì come mezzi di primo intervento.

3.1.2 Ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni e finanziamento

Con l'introduzione del sistema integrato di protezione della popolazione e l'orientamento alla gestione di catastrofi e situazioni d'emergenza, la protezione civile è diventata principalmente uno strumento dei Cantoni e dei Comuni. I Cantoni sono responsabili dell'organizzazione, dell'istruzione, della prontezza e dell'impiego della protezione civile.

La Confederazione è competente per la concezione e il coordinamento relativi a questioni strategiche, l'informazione all'attenzione della popolazione in caso d'evento, la ricerca e lo sviluppo nel campo della protezione della popolazione. Essa recluta i militi della protezione civile, istruisce i comandanti della protezione civile e i loro sostituti, i quadri e gli specialisti dell'aiuto alla condotta e della protezione dei

beni culturali nonché il personale insegnante, gestisce l'infrastruttura d'istruzione necessaria e allestisce, in collaborazione con i Cantoni, le basi per un'istruzione unitaria (istruzione di base e specialistica). Emanando inoltre le direttive per la costruzione, la manutenzione e il rimodernamento dei rifugi e degli impianti di protezione⁵⁶. Rientrano nella sua sfera di competenza anche i sistemi per dare l'allarme alla popolazione, l'infrastruttura di comunicazione della protezione civile, gli impianti di protezione e il materiale standardizzato⁵⁷.

Dal 2004 i Cantoni si assumono i costi dell'istruzione da loro impartita nonché del materiale d'intervento e dell'equipaggiamento necessari per gestire catastrofi e situazioni d'emergenza, mentre la Confederazione si assume i costi del reclutamento, dell'infrastruttura di comunicazione, dell'allarme e dell'informazione alla popolazione (sirene, impianti di trasmissione protetti), degli impianti di protezione e del materiale standardizzato.

Questa organizzazione federalista della protezione civile si è dimostrata ampiamente valida. È quindi ragionevole orientare la protezione civile a condizioni e pericoli regionali e locali.

La ripartizione delle competenze, dei compiti e dei costi tra Confederazione e Cantoni viene però interpretata in vario modo, in particolare nel settore del materiale. Nel 2001 la Confederazione e i Cantoni si sono sostanzialmente accordati sul fatto che la Confederazione è competente per il materiale necessario in caso di catastrofi e situazioni d'emergenza particolari o in caso di conflitti armati e lo finanzia. Finora questo materiale standardizzato finanziato dalla Confederazione è rimasto limitato al settore NBC. Non copre altri eventi che toccano più Cantoni o l'intera Svizzera e che imporrebbero una chiamata in servizio della protezione civile da parte della Confederazione. Purtroppo la piattaforma comune del materiale istituita nel 2006 dalla Confederazione e dai Cantoni non ha avuto successo. Nel 2011 i Cantoni e i Comuni hanno quindi creato una propria piattaforma per colmare a loro spese le lacune dovute all'obsolescenza del materiale. Le opinioni divergono però sia riguardo alla misura in cui la Confederazione debba finanziare anche materiale al di fuori del settore NBC, sia riguardo alla misura in cui il nuovo materiale acquistato dai Cantoni debba essere standardizzato. Secondo l'UFPP, il rinnovamento decentralizzato del materiale degli ultimi anni è in contrasto con gli sforzi volti a instaurare uniformità e collaborazione tra i Cantoni e un'istruzione unitaria ed efficiente. Da parte loro i Cantoni sono dell'avviso che la Confederazione sia legittimata a emanare direttive soltanto se s'impegna anche finanziariamente, ossia se finanzia pure materiale al di fuori del settore NBC.

3.1.3 Organizzazione e strutture

I Cantoni e i Comuni, sulla base di un modello della Confederazione, definiscono autonomamente l'organizzazione e la struttura della protezione civile in funzione delle loro condizioni politiche e topografiche e dei loro pericoli specifici.

⁵⁶ Sono considerati impianti di protezione i posti di comando, gli impianti d'apprestamento e gli impianti protetti del servizio sanitario.

⁵⁷ Attualmente è standardizzato il materiale che viene impiegato in caso di eventi nucleari, biologici o chimici.

Nelle organizzazioni di protezione civile è in corso una centralizzazione. Sempre più organizzazioni di protezione civile sono organizzate a livello regionale, ossia comprendono più Comuni che costituiscono, per esempio sotto forma di consorzio, l'organizzazione regionale di protezione civile. Nei Cantoni più piccoli la protezione civile è spesso cantonalizzata, così che esiste un'unica organizzazione di protezione civile per tutto il Cantone. Attualmente circa il 10 per cento delle organizzazioni di protezione civile sono organizzate a livello cantonale, circa il 75 per cento a livello regionale e solo il 15 per cento a livello comunale (soprattutto grandi Comuni e città).

Si riscontra la stessa tendenza anche per quanto riguarda il numero delle organizzazioni di protezione civile e il numero di abitanti per i quali sono competenti. Il numero complessivo delle organizzazioni di protezione civile (OPC), è in diminuzione, in particolare perché le più piccole tendono a scomparire:

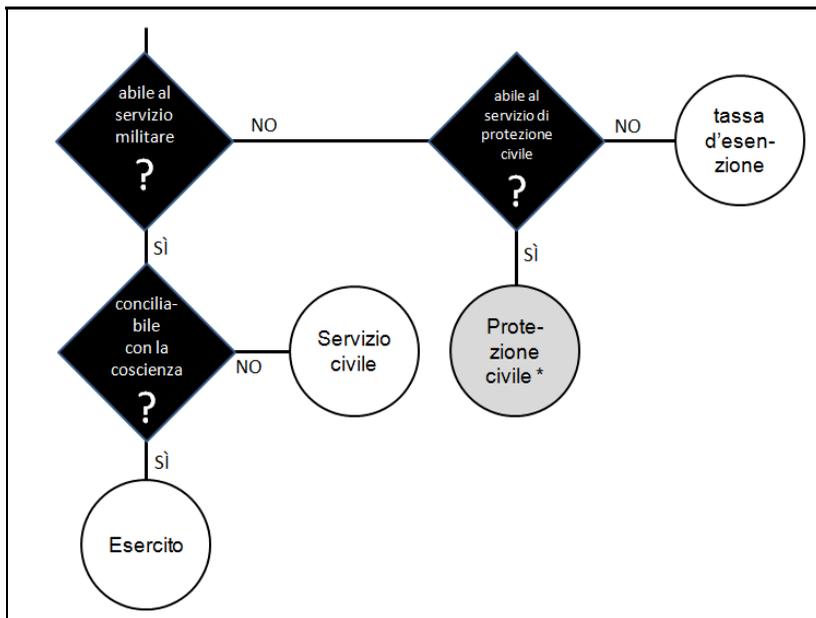
Organizzazione partner	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Numero di OPC	425	388	386	385	373	371
<10 000 abitanti	42 %	38 %	36 %	32 %	31 %	30 %
>10 000 abitanti	58 %	62 %	64 %	68 %	69 %	70 %

L'unità più diffusa della protezione civile è la compagnia. In seguito alla crescente regionalizzazione aumentano le organizzazioni di protezione civile con struttura di battaglione.

3.1.4 Obbligo di prestare servizio, effettivi e reclutamento

Obbligo di prestare servizio e reclutamento

L'esercito e la protezione civile procedono congiuntamente al reclutamento. La procedura di reclutamento comprende l'informazione preliminare delle persone soggette all'obbligo di leva, una giornata informativa e il reclutamento vero e proprio. Poiché l'attribuzione all'esercito ha la priorità, per la protezione civile possono essere reclutate solo persone inabili al servizio militare.



* Anche i militi della protezione civile devono pagare una tassa d'esenzione, ma la possono ridurre prestando giorni di servizio.

Tra il 2005 e il 2010 sono stati reclutati annualmente in media 6000 militi della protezione civile. È vero che ciò corrisponde alle cifre previste dal concetto direttivo, ma i requisiti dei reclutati soddisfano ancora scarsamente le esigenze dei singoli settori specialistici. Nel complesso il reclutamento in comune con l'esercito ha comunque incrementato la qualità grazie alla centralizzazione e alla professionalizzazione della procedura.

Le persone reclutate per la protezione civile vengono attribuite a una delle tre funzioni di base: assistente di stato maggiore, addetto all'assistenza o pioniere. A complemento delle funzioni di base esistono funzioni speciali, per esempio sanitario, specialista in protezione dei beni culturali e sorvegliante d'impianto. I militi della protezione civile possono assumere queste funzioni dopo una formazione complementare. Oltre alle funzioni speciali ufficiali, i Cantoni hanno creato tutta una serie di altre funzioni (p. es. pioniere della difesa da epidemie, ausiliario del traffico, autista, aiuto cuoco, addetto agli attrezzi) per le loro esigenze specifiche.

Effettivi

Il Concetto direttivo della protezione della popolazione 2001 prevedeva un effettivo di 120 000 persone per la protezione civile.⁵⁸ Ogni anno si sarebbero dovute reclutare 6000 persone, che sarebbero rimaste incorporate nella protezione civile dal 20° al 40° anno d'età. Partendo dal presupposto che 15 000 militi sarebbero stati prosciolti anticipatamente dall'obbligo di prestare servizio nella protezione civile a favore di altre organizzazioni partner della protezione della popolazione, risultava un effettivo regolamentare di 105 000 militi. I Cantoni con un numero di persone tenute a prestare servizio nella protezione civile superiore al fabbisogno erano autorizzati ad attribuire al personale di riserva i militi della protezione civile non necessari.

Nella pratica l'effettivo differisce da quello prescritto dal concetto direttivo. Nel 2010 l'effettivo della protezione civile contava 76 000 militi e il personale di riserva 67 000 militi. L'effettivo totale, compresa la riserva, era quindi superiore del 36 per cento, mentre senza la riserva era inferiore del 27 per cento a quello previsto dal concetto direttivo. Il motivo di questa differenza risiede soprattutto nella riorganizzazione e centralizzazione della protezione civile, ma anche riflessioni di carattere finanziario hanno spinto a ridurre il fabbisogno di militi della protezione civile e ad attribuire al personale di riserva quelli in esubero. Una piccola parte delle persone tenute a prestare servizio nella protezione civile viene attribuita al personale di riserva già in occasione del reclutamento, e una parte più consistente dopo il compimento dei trent'anni. Ciò è correlato al fatto che la tassa d'esenzione e la relativa riduzione decadono alla fine del 30° anno d'età.⁵⁹ Le persone che prestano servizio nella protezione civile a titolo volontario sono 3000, di cui 500 donne.

In caso di catastrofi e situazioni d'emergenza è manifestamente possibile adempiere i compiti della protezione civile con questo effettivo ridotto (del 25 % circa rispetto a quello previsto dal concetto direttivo), poiché in caso contrario i Cantoni l'avrebbero aumentato a scapito del personale di riserva, in massiccia crescita. Differenze rispetto agli effettivi previsti dal Concetto direttivo 2001 sussistono anche nei singoli settori specialistici. Soltanto i settori specialistici del «sostegno» e della «logistica» sfruttano gli effettivi previsti. In particolare la «condotta» e l'«aiuto alla condotta» richiedono meno personale a causa delle regionalizzazioni e delle cantonalizzazioni:

⁵⁸ Questo effettivo era orientato alla gestione di catastrofi e situazioni d'emergenza. Vi era però la consapevolezza che in caso di conflitto armato sarebbe stato necessario un effettivo più consistente. Per questo motivo era previsto che la Confederazione potesse innalzare il limite d'età dell'obbligo di prestare servizio (fino al 50° anno d'età al massimo) e chiamare eventualmente in servizio anche uomini già prosciolti dall'obbligo di prestare servizio militare o di protezione civile. Il concetto direttivo ipotizzava che in caso di conflitto armato l'effettivo massimo avrebbe dovuto raggiungere le 200 000 persone.

⁵⁹ La tassa d'esenzione viene ridotta del 4 % per ogni giorno di servizio prestato nella protezione civile.

Settore specialistico	Effettivo regolamentare Concetto direttivo 2001	Effettivo reale 2010	Differenza
Condotta	6 000	2 242	-63 %
Aiuto alla condotta	20 000	10 598	-47 %
Assistenza	35 000	20 628	-41 %
Protezione dei beni culturali	5 000	2 022	-59 %
Sostegno	29 000	28 570	- 1 %
Logistica	10 000	10 945	+ 9 %
Altri servizi	0	1 439	
Totale	105 000	76 444	-27 %

Tra i Cantoni sussistono grandi differenze per quanto concerne la disponibilità di personale per la protezione civile. Certi Cantoni di montagna hanno difficoltà a coprire il fabbisogno di personale, mentre altri Cantoni hanno effettivi in esubero e attribuiscono gran parte dei reclutati direttamente al personale di riserva. Queste differenze sono dovute sia al fatto che nei Cantoni di montagna vengono percentualmente reclutate più persone per l'esercito, sia alla mobilità dei giovani militi della protezione civile. I giovani che lasciano il loro Cantone (ad esempio per la formazione professionale), non sono più a sua disposizione. Di regola il servizio di protezione civile viene prestato nel Cantone di domicilio. D'intesa tra i singoli Cantoni è possibile attribuire militi della protezione civile anche a un Cantone che non sia quello di domicilio. Tuttavia questa possibilità è probabilmente ancora poco sfruttata.

Costituisce inoltre un problema il fatto che l'obbligo di prestare servizio nella protezione civile termini all'età di 40 anni, mentre l'obbligo di prestare servizio militare, e quindi anche l'obbligo per gli inabili al servizio militare di versare la tassa d'esenzione, termina già all'età di trent'anni. Per i militi della protezione civile ciò significa che non possono più farsi computare, in vista di una riduzione della tassa d'esenzione, i giorni di servizio prestati dopo il 30° anno d'età.

3.1.5 Istruzione

L'istruzione nella protezione civile (compresi i corsi di ripetizione) compete fondamentalmente ai Cantoni. La Confederazione è responsabile dell'istruzione di base e del perfezionamento dei comandanti della protezione civile e dei loro sostituti, di determinati quadri, degli specialisti e del personale insegnante della protezione civile. Le basi didattiche unitarie vengono elaborate congiuntamente.

Dopo la revisione della legge federale sulla protezione della popolazione e sulla protezione civile, per la singola persona soggetta all'obbligo di prestare servizio la durata complessiva dell'istruzione e degli interventi di pubblica utilità non potrà

superare i 40 giorni l'anno.⁶⁰ I controlli relativi ai servizi d'istruzione e agli interventi prestati dai militi della protezione civile spettano ai Cantoni. Per garantire uno svolgimento corretto dei controlli, soprattutto in relazione al versamento delle indennità di perdita di guadagno, a partire dal 2012/2013 l'UFPP realizzerà a livello nazionale, in collaborazione con i Cantoni, un sistema di controllo adeguato.

L'istruzione comprende l'istruzione di base, l'istruzione complementare e l'istruzione dei quadri, il perfezionamento e i corsi di ripetizione.

Istruzione di base

Dopo il reclutamento, i militi della protezione civile seguono un'istruzione di base che dura da due a tre settimane. I Cantoni fissano la durata precisa nei limiti prescritti dalla legge (di regola due settimane). Durante la parte generale dell'istruzione di base i militi della protezione civile acquisiscono le conoscenze necessarie per tutte le funzioni di base, mentre durante la parte specialistica acquisiscono le conoscenze tecniche necessarie per gli interventi, differenziate a seconda delle tre funzioni di base (assistente di stato maggiore, addetto all'assistenza, pioniere).

L'istruzione di base non è però sempre unitaria; vi sono in parte grandi differenze tra i Cantoni per quanto concerne i contenuti e l'organizzazione (piano delle materie, priorità, programmi di lavoro). Alcuni Cantoni intendono inoltre introdurre altre funzioni di base. Nell'interesse della collaborazione intercantonale e per evitare problemi quando i militi della protezione civile cambiano Cantone occorre far sì che l'istruzione di base non diverga troppo da un Cantone all'altro.

Rispetto ai militari, i militi della protezione civile ricevono un'istruzione di base relativamente modesta, tanto più che essa è quasi ovunque limitata alla durata legale minima di due settimane. Dal 2005 al 2010, in media circa 6500 militi della protezione civile hanno assolto annualmente l'istruzione di base, per un totale medio annuo di quasi 70 000 giorni di servizio (i dati dettagliati figurano nell'all. 1).

Istruzione complementare

Determinati settori specialistici (p. es. protezione dei beni culturali) richiedono specialisti (p. es. sorvegliante d'impianto o del materiale, specialista dei beni culturali), che ricevono un'istruzione complementare di una settimana al massimo. Questa può essere assolta subito dopo l'istruzione di base oppure in un secondo tempo. Dal 2005 al 2010, in media circa 1100 militi della protezione civile hanno assolto annualmente un'istruzione complementare, per un totale medio annuo di circa 4800 giorni di servizio (i dati dettagliati figurano nell'all. 1).

Istruzione dei quadri

Per assumere una funzione di quadro (capogruppo o caposezione, capo di un settore specialistico o comandante della protezione civile), i candidati devono assolvere un corso di una a due settimane. Considerati i requisiti sempre più elevati che devono soddisfare i comandanti della protezione civile, la durata dell'istruzione si è rivelata troppo breve e poco conforme alle esigenze cantonali. Con la revisione della legge federale sulla protezione della popolazione e sulla protezione civile, la durata

⁶⁰ Secondo la nuova legislazione, dal 2012 gli interventi di pubblica utilità saranno limitati a tre settimane l'anno al massimo. Gli interventi d'aiuto in caso di catastrofe e situazioni d'emergenza (compresi i lavori di ripristino) o in caso di conflitto armato non sono limitati nella durata.

dell'istruzione di base è stata quindi prolungata e una parte dell'istruzione viene svolta nei Cantoni. Dal 2005 al 2010, in media circa 2000 militi della protezione civile hanno assolto annualmente un'istruzione per quadri, per un totale medio annuo di circa 9500 giorni di servizio (i dati dettagliati figurano nell'all. 1).

In seguito alle fusioni in organizzazioni regionali o cantonali di protezione civile aumentano le unità con struttura di battaglione. I documenti didattici e le offerte di corsi di base e di perfezionamento attuali non contemplano però la funzione di comandante di battaglione o caposervizio in seno a uno stato maggiore di battaglione.

La tendenza alle fusioni è inoltre dettata dalla crescente professionalizzazione della condotta e dell'amministrazione. Oggi le organizzazioni di protezione civile più grandi non vengono più dirette esclusivamente da comandanti a tempo parziale. In molti casi esse dispongono anche di personale professionista. In generale ciò si ripercuote positivamente sull'istruzione di base e sul perfezionamento dei quadri e dei militi, ma manca ancora un'istruzione di base e un perfezionamento per i titolari di funzioni a tempo pieno.

Perfezionamento

I quadri e gli specialisti possono essere chiamati ad assolvere corsi di perfezionamento della durata massima complessiva di due settimane su un arco di quattro anni. I corsi di perfezionamento hanno lo scopo di introdurre rapidamente le novità nonché di adeguare i piani e i preparativi d'intervento alla situazione attuale. Il perfezionamento dei militi ha luogo durante i corsi di ripetizione. Dal 2005 al 2010, in media circa 3200 militi della protezione civile hanno assolto annualmente un perfezionamento, per un totale medio annuo di circa 4800 giorni di servizio (i dati dettagliati figurano nell'all. 1).

Corsi di ripetizione

I corsi di ripetizione servono a verificare, mantenere e migliorare la prontezza operativa. Permettono inoltre di introdurre rapidamente le novità nonché di adeguare i piani e i preparativi d'intervento alla situazione attuale. I corsi di ripetizione hanno luogo nelle rispettive organizzazioni di protezione civile, sotto la direzione dei loro quadri. I militi della protezione civile assolvono ogni anno corsi di ripetizione che durano da due giorni a una settimana al massimo. I quadri e gli specialisti possono essere chiamati ogni anno a una settimana di corso supplementare.

Dal 2005 al 2010 sono stati prestati in media circa 177 000 giorni di servizio in corsi di ripetizione. Ne risultano circa due giorni per ogni milite della protezione civile.⁶¹ Visto che i quadri e gli specialisti prestano però mediamente un numero superiore di giorni di servizio in corsi di ripetizione, si presume che solo una parte dei militi abbia assolto il corso di ripetizione annuale prescritto dalla legge. Con la prevista introduzione di un sistema centrale per i controlli della protezione civile sarà possibile gestire i controlli su scala nazionale.

Talvolta nell'ambito dei corsi di ripetizione vengono fornite prestazioni equiparabili a interventi di pubblica utilità.

⁶¹ Calcolati sul numero totale medio di militi della protezione civile (compresi i quadri, senza personale di riserva) dal 2005 al 2010.

In molti Cantoni si tende a limitare al minimo, a due giorni, la durata dei corsi di ripetizione, che secondo la legge federale sulla protezione della popolazione e sulla protezione civile potrebbero durare fino a una settimana (sette giorni). Per motivi finanziari e per le pressioni degli ambienti economici, molti Cantoni hanno infatti recepito nella loro legislazione il numero minimo di giorni di servizio prescritto dal diritto federale. L'esperienza ha per contro mostrato che la settimana supplementare di corso di ripetizione finora possibile per i quadri non è sufficiente. Con la revisione parziale della legge federale sulla protezione della popolazione e sulla protezione civile è stata quindi prolungata la durata dei corsi di ripetizione per i quadri e gli specialisti.

Istruzione del personale insegnante

Dal 1995 la Confederazione offre iter formativi per il personale insegnante della protezione civile. Ciò ha comportato un aumento del numero di istruttori a tempo pieno diplomati. Molti Cantoni e le loro organizzazioni di protezione civile continuano però a impiegare anche istruttori a tempo parziale.

3.1.6 Interventi

I militi della protezione civile possono essere chiamati in servizio per effettuare un intervento sia dai Cantoni sia dalla Confederazione. I Cantoni li chiamano in servizio in caso di catastrofi e situazioni d'emergenza sul loro territorio, per lavori di ripristino e per interventi di pubblica utilità. Da parte sua, la Confederazione può chiamare in servizio i militi della protezione civile in caso di catastrofi e situazioni d'emergenza che colpiscono più Cantoni, l'intero Paese o zone estere limitrofe oppure in caso di conflitto armato.

La tabella che segue compendia i tipi di intervento e i giorni di servizio prestati dal 2005 al 2010:

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Media annua
Catastrofi e situazioni d'emergenza	44 067	8 269	8 031	2 280	8 587	2 969	12 400
Lavori di ripristino		4 824	8 016	4 066	9 791	9 968	7 300
Interventi di pubblica utilità	57 263	60 473	66 231	105 584	78 343	68 133	72 700
Interventi di pubblica utilità, su scala nazionale	7192	11 728	13 322	27 894	11 757	20 831	15 400
Totale giorni di servizio	108 522	85 294	95 600	139 824	108 478	101 901	107 800

I giorni di servizio per interventi in caso di *catastrofi e situazioni d'emergenza* variano molto di anno in anno poiché tali eventi si verificano con frequenza irregolare. Gli interventi di questo genere hanno raggiunto l'apice durante il maltempo del 2005 e sono poi calati di circa un quinto. Si riscontra un netto aumento dei giorni di servizio per gli *interventi di pubblica utilità su scala cantonale, regionale e comunale*, dove spicca soprattutto il 2008 a causa degli interventi durante il campionato europeo di calcio. La maggior parte dei giorni di servizio, in media 88 000 l'anno (80 % del totale), sono stati prestati a favore della comunità (p. es. manifestazioni

sportive internazionali o nazionali come gare di sci, gare di ciclismo, Festa federale di lotta svizzera, Festa federale di tiro, interventi di assistenza in campo sociale e lavori di ripristino a favore della comunità). Simili manifestazioni sono ottime occasioni per addestrare all'intervento e alla condotta nonché per aumentare la popolarità della protezione civile.

Complessivamente per gli interventi sono stati prestati in media 1,4 giorni di servizio per anno e milite della protezione civile (escluso il personale di riserva).

3.1.7 Materiale

La protezione civile dispone di un vasto assortimento di materiale, in gran parte acquistato negli anni Settanta e Ottanta, quando era prioritario l'intervento in caso di conflitto armato. Questo materiale è ormai in gran parte obsoleto e dovrebbe essere sostituito.

In seguito alla riforma della protezione civile 95, con la quale la protezione civile è stata maggiormente orientata all'aiuto in caso di catastrofi e situazioni d'emergenza, le sezioni di salvataggio hanno ricevuto un nuovo equipaggiamento d'intervento. Sono state inoltre dotate di una nuova tenuta d'intervento dapprima le sezioni di salvataggio e in seguito tutti gli altri militi della protezione civile. La Confederazione ha speso circa 300 milioni di franchi per il materiale di salvataggio e circa 50 milioni per le tenute. Oggi questo materiale soddisfa solo in parte le esigenze poste a un equipaggiamento moderno. Con il tempo dovrà quindi essere sostituito.

Nell'ambito della protezione civile, attualmente la maggiore divergenza tra la Confederazione e i Cantoni risiede nello stabilire chi è competente per la sostituzione di una parte del materiale e ne deve quindi assumere i costi. Di fatto la Confederazione provvede ai sistemi per dare l'allarme alla popolazione e ai sistemi di comunicazione, all'equipaggiamento e al materiale degli impianti di protezione nonché al materiale standardizzato della protezione civile. Le divergenze d'opinione vertono su che cosa s'intenda per «materiale standardizzato». Secondo la prassi corrente la Confederazione limita questo materiale a quello del settore NBC. I Cantoni sono invece del parere che dovrebbe comprendere anche il materiale per altre catastrofi e situazioni d'emergenza che potrebbero colpire più Cantoni o tutta la Svizzera e quindi indurre la Confederazione a chiamare in servizio la protezione civile.

Urge trovare una soluzione a questo problema. Negli ultimi anni alcuni Cantoni e Comuni hanno iniziato, in funzione delle loro esigenze e risorse finanziarie, ad acquistare materiale complementare. Secondo l'UFPP, il rinnovamento decentralizzato del materiale è però in contrasto con gli sforzi volti a instaurare uniformità e collaborazione tra i Cantoni e un'istruzione unitaria ed efficiente. Da parte loro i Cantoni sono dell'avviso che la Confederazione sia legittimata a dare direttive soltanto se di fatto s'impegna finanziariamente, ossia se finanzia anche il materiale al di fuori del settore NBC.

Sulla base di una convenzione stipulata nel 2006 tra i Cantoni e la Confederazione è stata creata una piattaforma del materiale gestita dai Cantoni con lo scopo di acquistare e amministrare in comune e in modo economico il materiale di protezione civile. In seguito al grande divario tra le aspettative dei Cantoni e le risorse della Confederazione, nel 2011 i Cantoni si sono riuniti in una piattaforma propria, che

sotto la guida del Cantone di Zurigo sta procedendo all'acquisto del materiale di sostituzione. Nel frattempo tutti i Cantoni hanno aderito a questa piattaforma.

La Confederazione ha provveduto a eliminare una parte del materiale NBC obsoleto. Occorre però chiarire urgentemente come eliminare il materiale rimanente.

3.1.8 Infrastruttura

Infrastruttura d'allarme e di comunicazione

La Confederazione ha il compito di mettere a disposizione i sistemi per dare l'allarme alla popolazione, mentre i Cantoni e le centrali idroelettriche sono responsabili del loro funzionamento. Attualmente in Svizzera vi sono circa 8200 sirene, di cui 4700 fisse e 2800 mobili, che permettono di diffondere l'allarme generale. A valle degli impianti d'accumulazione vi sono inoltre circa 700 sirene fisse per l'allarme acqua. Visto che l'operatore attuale cesserà le sue prestazioni, dal 2016 le sirene di tutta la Svizzera dovranno essere comandate attraverso una nuova rete (progetto Polyalert).

Affinché tutte le autorità e organizzazioni della Confederazione, dei Cantoni e dei Comuni attive nel campo del salvataggio e della sicurezza possano trasmettere conversazioni radio e dati attraverso un'infrastruttura unitaria, entro il 2013 verrà realizzata la Rete radio Svizzera di sicurezza (Polycom). La Confederazione partecipa in misura determinante agli investimenti e alla manutenzione di questa rete di radiocomunicazione digitale. Una volta che i Cantoni avranno realizzato le loro sottoreti, la Confederazione doterà anche la protezione civile del sistema Polycom. Sarà così possibile sostituire il vecchio sistema radio SE125. Grazie all'infrastruttura didattica del Centro federale d'istruzione (CFI) di Schwarzenburg sono state inoltre create le premesse per impartire l'istruzione necessaria a tutte le autorità e organizzazioni competenti.

Costruzioni di protezione

Le costruzioni di protezione servono principalmente per il caso di conflitto armato, ma si possono utilizzare anche come alloggi di fortuna in caso di catastrofi e situazioni d'emergenza. La Confederazione disciplina la realizzazione, l'equipaggiamento, la manutenzione, il rimodernamento e il cambiamento di destinazione delle costruzioni di protezione.

In Svizzera vi sono circa 300 000 rifugi privati e 5000 rifugi pubblici, che permettono di accogliere più del 95 per cento della popolazione. L'obbligo di costruire rifugi è sancito dalla legge e la costruzione dei rifugi privati è a carico dei committenti. I committenti che non costruiscono un rifugio nei nuovi edifici abitativi sono tenuti a versare contributi sostitutivi che vengono destinati principalmente al finanziamento dei rifugi pubblici. Con la revisione delle basi legali, l'obbligo di costruire rifugi sarà ulteriormente ridotto in modo da sgravare finanziariamente i proprietari e i contributi sostitutivi potranno essere utilizzati anche per rimodernare i rifugi privati.

I circa 2000 impianti di protezione comprendono posti di comando, impianti d'apprestamento per il personale e il materiale della protezione civile nonché impianti di protezione del servizio sanitario (posti per pazienti e possibilità di cura

negli ospedali protetti e nei centri sanitari protetti attualmente per almeno lo 0,6 % della popolazione, ossia per circa 45 000 persone).⁶² I Cantoni stabiliscono il fabbisogno di impianti di protezione in base alle direttive federali. Essi sono competenti per la realizzazione, l'equipaggiamento, il rimodernamento e il cambiamento di destinazione degli impianti, mentre il finanziamento incombe alla Confederazione. Gli enti ospedalieri sono responsabili degli ospedali protetti in base alle direttive federali. Il finanziamento dei costi supplementari incombe alla Confederazione.

La cessazione di fatto della costruzione di impianti di protezione è avvenuta con il Concetto direttivo della protezione civile 95. La riduzione degli effettivi della protezione civile prevista dal Concetto direttivo della protezione della popolazione 2001 ha determinato un'ulteriore diminuzione degli impianti necessari. In seguito alla diminuzione, per motivi finanziari, del numero dei posti letto per pazienti dal 2 per cento allo 0,6 per cento della popolazione, molti impianti del servizio sanitario sono diventati disponibili per un cambiamento di destinazione. Tra il 2004 e il 2010 il numero degli impianti protetti è quindi diminuito di quasi il 10 per cento. In linea generale gli impianti di protezione attualmente disponibili sono sufficienti; vi sono alcune lacune soltanto per quanto concerne i rifugi per i beni culturali.

La progressiva regionalizzazione genera un ulteriore potenziale per cambiamenti di destinazione. Grazie alla manutenzione periodica e all'adozione di misure di salvaguardia del valore sarà possibile prolungare la durata di vita delle costruzioni di protezione con un onere finanziario relativamente contenuto. Una prontezza operativa differenziata permetterà di ridurre i costi di rimodernamento, esercizio e manutenzione. Sono inoltre previste ulteriori misure per diminuire i costi di manutenzione e d'esercizio. Gli interventi attuali nel quadro della protezione civile e della protezione della popolazione e quelli prevedibili in futuro richiedono strutture sempre più mobili per la condotta. I posti di comando esistenti sono invece fissi e quindi poco adatti per questi casi. Occorre pertanto creare le premesse per la realizzazione di strutture mobili per la condotta degli interventi.

3.1.9 Finanze

Il Concetto direttivo della protezione della popolazione 2001 aveva fissato i parametri per le previste spese della Confederazione, dei Cantoni e dei Comuni. Le spese materiali (senza i costi del personale) della Confederazione sono state stimate a circa 50 milioni di franchi l'anno. Anche per le spese materiali dei Cantoni e dei Comuni sono stati previsti circa 50 milioni di franchi. Le spese materiali comprendono il materiale (materiale d'intervento, equipaggiamento personale ecc.), l'infrastruttura di allarme e comunicazione, i rifugi pubblici e l'istruzione nella protezione della popolazione e nella protezione civile.

Tra il 2004 e il 2009 le spese materiali della Confederazione ammontavano in media a 38,2 milioni di franchi l'anno.⁶³ Le previsioni del concetto direttivo si sono quindi

⁶² Con lo sconvolgimento del sistema ospedaliero svizzero (nuove costruzioni, fusione di ospedali, aumento degli ospedali privati, crescente privatizzazione degli ospedali pubblici) cambia anche il contesto. La direttiva che impone posti per pazienti e possibilità di cura negli ospedali protetti e nei centri sanitari protetti per lo 0,6 % della popolazione (in precedenza per il 2 %) dovrà essere presto riesaminata. Si dovrà valutare con il Servizio sanitario coordinato quale soluzione sia fattibile e sostenibile.

⁶³ Le spese dei Cantoni e dei Comuni non sono state rilevate.

rivelate quasi esatte se si considerano i tagli al budget, pari a circa 12 milioni di franchi, che hanno interessato soprattutto le costruzioni di protezione.

3.2 Strategia della protezione civile

Molte misure introdotte con la riforma della protezione civile si sono dimostrate valide, in particolare l'orientamento prioritario alla gestione di catastrofi e situazioni d'emergenza e la crescente regionalizzazione, che ha permesso di migliorare l'efficienza dell'organizzazione e degli interventi della protezione civile. Oggi la protezione civile è di fatto percepita dall'opinione pubblica in modo più marcato e positivo rispetto al passato. Il reclutamento centralizzato, svolto in comune con l'esercito, e la professionalizzazione della relativa procedura hanno migliorato l'accertamento dell'idoneità dei candidati per una determinata funzione nella protezione civile. Ciononostante si tratterà di verificare, sotto diversi aspetti, il sistema attuale per adeguarlo alle sfide che la protezione civile dovrà affrontare in futuro. Come per la protezione della popolazione nel suo insieme, anche per la futura strategia della protezione civile saranno quindi mantenuti alcuni elementi attuali e adeguati o disciplinati ex novo altri elementi.

Gli elementi della strategia che rimangono *invariati* sono i seguenti:

- l'*orientamento* della protezione civile alla gestione di catastrofi e situazioni d'emergenza sarà mantenuto e rafforzato. A causa dei cambiamenti climatici si prevede che le catastrofi e le situazioni d'emergenza saranno più frequenti e causeranno danni maggiori. Se da una parte è diminuita l'entità dei danni di questi eventi grazie alle misure di protezione e ai sistemi di allarme, dall'altra sono aumentate la densità di urbanizzazione e la dipendenza dalle infrastrutture critiche (e quindi la vulnerabilità nei confronti di simili eventi). I preparativi e gli interventi per il caso di conflitto armato rimarranno invece secondari poiché la probabilità è molto più bassa rispetto al passato.
- L'*organizzazione federalistica* della protezione civile sarà di principio mantenuta. Essa permette ai Cantoni di creare organizzazioni su misura per tener conto dei loro pericoli specifici, delle loro condizioni topografiche e delle loro strutture politiche. La struttura federalistica è inoltre ideale per gestire catastrofi e situazioni d'emergenza anche per il fatto che la protezione civile è un'organizzazione partner del sistema integrato di protezione della popolazione, a sua volta caratterizzato da una struttura federalistica.
- La protezione civile e i suoi interventi devono rimanere di *competenza* dei Cantoni e dei Comuni o delle Regioni. Se un evento colpisce più Cantoni o l'aiuto reciproco non è sufficiente per far fronte alla situazione, i Cantoni possono chiedere alla Confederazione di coordinare l'intervento. In caso d'eventi la cui gestione compete alla Confederazione (p. es. contaminazioni radioattive, epidemie), quest'ultima può chiamare in servizio la protezione civile d'intesa con i Cantoni. La Confederazione può coordinare questi interventi e ordinare le misure necessarie; la condotta dell'intervento sul posto compete invece ai Cantoni colpiti.
- Per quanto concerne l'*istruzione* si prevede di mantenere un equilibrio ragionevole tra standardizzazione e differenziazione. Benché non tutti i Cantoni necessitino delle stesse prestazioni di protezione civile, è opportuno uni-

formare l'istruzione di base su scala nazionale per garantire l'efficienza e l'interoperabilità. La differenziazione necessaria si ottiene attraverso una specializzazione e una flessibilità conformi ai vari livelli, per esempio adeguando il perfezionamento o l'istruzione degli specialisti alle esigenze specifiche dei Cantoni.

- Anche se sono diventati poco probabili, i conflitti armati non possono essere esclusi a lungo termine. Siccome la realizzazione di *costruzioni di protezione* richiede molto tempo, è opportuno continuare a salvaguardare il valore delle costruzioni esistenti. Parallelamente, nell'ottica di una pianificazione preventiva occorre definire misure preparatorie in vista di un eventuale intervento della protezione civile in caso di conflitto armato.

Gli elementi *nuovi* della strategia sono i seguenti:

- considerate le competenze richieste durante gli interventi e il profilo prestazionale previsto, la protezione civile conoscerà un crescente fabbisogno di militi qualificati e possibilmente impiegabili senza restrizioni. Finora era possibile reclutare per la protezione civile soltanto persone inabili al servizio militare. Il previsto gruppo di studio sarà pertanto incaricato di esaminare se è possibile eliminare questo svantaggio adeguando il *sistema dell'obbligo di prestare servizio*. Si tratterà inoltre di valutare se, analogamente al servizio militare, occorre rinunciare alla distinzione tra corsi di ripetizione e interventi a favore della comunità e adeguare la durata complessiva del servizio a quella massima stabilita per i militari.
- Gli *effettivi* attuali devono essere verificati e adeguati alla missione della protezione civile. I parametri determinanti sono il profilo prestazionale della protezione civile, il modello dell'obbligo di prestare servizio (compresi il limite d'età dell'obbligo di prestare servizio e il numero di giorni di servizio) e le risorse finanziarie disponibili. Considerate le attuali minacce e le reali esigenze della protezione civile, a livello nazionale gli effettivi odierni sembrano complessivamente troppo elevati. Essi saranno perciò ridotti abbassando il limite d'età dell'obbligo di prestare servizio al livello di quello previsto per l'esercito e soprattutto rinunciando al personale di riserva. Bisognerà inoltre esaminare se e in che modo sia possibile estendere il Sistema di gestione del personale dell'esercito (PISA) alla protezione civile.
- Ogni Cantone deve disporre di sufficienti mezzi per fornire le prestazioni di base della protezione civile. Si tratta quindi di riunire in *basi d'appoggio intercantionali* le risorse specializzate di personale e materiale (p. es. materiale di decontaminazione, potenti gruppi elettrogeni e pompe, sbarramenti contro le piene, materiale di localizzazione e di salvataggio). Tale misura permetterebbe di risparmiare sui costi, di evitare doppioni e di impiegare in modo più rapido e flessibile i mezzi. Le basi d'appoggio intercantionali dovranno essere organizzate ed equipaggiate in maniera da non rappresentare dei doppioni dei mezzi dell'esercito. A livello federale l'esercito rimarrà un mezzo di riserva per appoggiare sussidiariamente i Cantoni che devono gestire catastrofi e situazioni d'emergenza.
- Per essere impiegata su scala intercantionale, la protezione civile deve soddisfare *criteri d'interoperabilità*. La Confederazione dovrà definire questi criteri insieme ai Cantoni, in particolare per certi sottosettori della condotta, dell'istruzione e del materiale. Occorre inoltre valutare se la Confederazione

deba partecipare ai costi derivanti dalle misure volte a migliorare l'interoperabilità.⁶⁴ Per rendere più mobile e rapida la protezione civile, finora prevalentemente impiegata per interventi locali o regionali, occorre prevedere anche possibilità di trasporto.

- La maggior parte dei militi della protezione civile sarà impiegata anche in futuro per incrementare la *capacità di resistenza* delle organizzazioni partner della protezione della popolazione. Per soddisfare le esigenze dei Cantoni e aumentare l'efficienza operativa, si dovrà tuttavia prevedere la possibilità di impiegare parti specializzate della protezione civile come mezzi di primo intervento (in particolare le basi d'appoggio cantonali e intercantonali).

3.2.1 **Compiti**

Per la loro elevata probabilità d'occorrenza, le catastrofi e le situazioni d'emergenza costituiscono il compito principale della protezione civile. Le corrispondenti ipotesi sui pericoli e i relativi scenari in materia di rischi presuppongono un'elevata prontezza e flessibilità del sistema integrato di protezione della popolazione. Anche la protezione civile deve soddisfare questi requisiti. Di conseguenza dovrà essere impiegata non più soltanto come mezzo del secondo scaglione per rinforzare le altre organizzazioni partner, ma pure per coadiuvare i mezzi di primo intervento con unità specializzate aventi un grado di prontezza più elevato. Anche l'intervento in caso di conflitto armato rimarrà un compito della protezione civile. Tuttavia esso non è prioritario poiché la probabilità di un simile conflitto nel prossimo futuro è esigua.

In caso di catastrofe e di conflitto armato, rimangono invariati i seguenti compiti della protezione civile: prestazioni in caso di sinistri naturali (p. es. salvataggi nelle macerie, lavori di messa in sicurezza per limitare i danni, lavori di ripristino), prestazioni in caso d'interruzione di infrastrutture critiche (p. es. supporto logistico alla popolazione colpita), prestazioni in caso di eventi NBC (p. es. misurazione dell'intensità di dose ambientale dopo un aumento della radioattività, allestimento e gestione di posti di decontaminazione), assistenza a persone in cerca di protezione o senzatetto, rafforzamento dell'aiuto alla condotta e della logistica, supporto alle organizzazioni partner della protezione della popolazione, lavori di ripristino, protezione dei beni culturali (in collaborazione con i pompieri), messa a disposizione di mezzi per dare l'allarme alla popolazione, preparazione dell'infrastruttura di comunicazione, messa a disposizione ed esercizio dell'infrastruttura di protezione, pianificazione delle evacuazioni⁶⁵ in caso di catastrofi e situazioni d'emergenza e partecipazione a simili operazioni.

⁶⁴ Nell'ambito della procedura di consultazione quasi tutti i Cantoni hanno chiesto che la Confederazione debba imperativamente partecipare in maggior misura al finanziamento del materiale e dell'equipaggiamento della protezione civile se intende promuovere l'interoperabilità e impartire direttive in tal senso ai Cantoni.

⁶⁵ L'incidente nucleare di Fukushima ha messo in evidenza il problema delle evacuazioni su vasta scala. Gli insegnamenti tratti dovranno confluire anche negli scenari di gestione di simili catastrofi in Svizzera. In tale contesto, il Consiglio federale ha deciso l'istituzione di un gruppo di lavoro interdipartimentale per la verifica delle misure di protezione d'emergenza in caso di eventi estremi in Svizzera (IDA NOMEX). L'organo, di cui faranno parte anche i Cantoni, avrà il compito di verificare, alla luce delle esperienze raccolte in Giappone, se e quali nuovi provvedimenti legislativi e organizzativi adottare.

3.2.2

Organizzazione

Per svolgere efficientemente i suoi compiti ed essere impiegata anche come mezzo di primo intervento in caso di catastrofi o situazioni d'emergenza, la protezione civile deve essere adeguata a livello organizzativo. Qui di seguito descriviamo a grandi linee il nuovo modello; i dettagli dovranno essere definiti in una fase successiva.

Basi d'appoggio intercantionali

Oltre agli «elementi di base» della protezione civile regionale o comunale e agli elementi cantonali (basi d'appoggio) in parte già esistenti, saranno create anche basi d'appoggio intercantionali. Queste dovrebbero essere equipaggiate in modo tale da poter impiegare il materiale speciale con rapidità e flessibilità nei Cantoni associati, ma anche in interventi sovraregionali oppure in interventi in cui la Confederazione assume la direzione o il coordinamento. In linea di principio queste basi d'appoggio intercantionali specializzate saranno dotate del materiale e delle competenze che i Cantoni non possono o non devono mettere a disposizione o acquistare singolarmente. Esse non dovranno però costituire dei doppioni di mezzi d'intervento già in dotazione ai pompieri e all'esercito, che a livello nazionale rimane il mezzo di riserva per fornire appoggio sussidiario in caso di catastrofi e situazioni d'emergenza.

Per le basi d'appoggio intercantionali dovranno essere scelte ubicazioni adeguate, eventualmente basi cantonali già esistenti. I Cantoni associati metteranno a disposizione il personale necessario per l'esercizio di queste basi d'appoggio. Mentre i Cantoni continueranno a equipaggiare e finanziare gli «elementi di base» della protezione civile, è previsto che la Confederazione partecipi ai costi d'equipaggiamento, d'esercizio e degli eventuali interventi sovraregionali o nazionali delle basi d'appoggio intercantionali. Le prestazioni attese dalla Confederazione e la ripartizione dei costi potrebbero essere definite mediante accordi sulle prestazioni.

Protezione civile a livello cantonale

I Cantoni sono competenti per la gestione di catastrofi e situazioni d'emergenza sul loro territorio. Poiché nei prossimi anni la protezione civile sarà ulteriormente orientata alla gestione di catastrofi e situazioni d'emergenza, la maggior parte delle persone tenute a prestare servizio di protezione dovranno essere attribuite alle organizzazioni regionali di protezione civile, in cui i militi della protezione civile saranno organizzati, istruiti ed equipaggiati secondo le esigenze come «soccorritori in caso di catastrofe». Le strutture organizzative saranno definite dai Cantoni. Possibili compiti saranno la gestione dei danni causati da sinistri naturali, l'assistenza, l'aiuto alla condotta, la logistica, il supporto alle organizzazioni partner e altri compiti in funzione delle particolarità cantonali.

Gli elementi di rapido intervento della protezione civile dovranno raggiungere il luogo dell'intervento entro circa sei ore (p. es. per il salvataggio, la lotta contro i sinistri, l'aiuto alla condotta e l'assistenza), mentre gli elementi del secondo scaglio-

ne dovranno essere sul posto nel giro di qualche giorno (p. es. per il supporto alle altre organizzazioni partner, per lavori di ripristino ecc.). Questi ultimi garantiscono la capacità di resistenza per diverse settimane o mesi.

Al di fuori del contesto di catastrofi e situazioni d'emergenza, la protezione civile dovrà essere in grado di appoggiare le organizzazioni partner della protezione della popolazione anche in caso di eventi d'ampia portata, in particolare mediante l'aiuto alla condotta e con prestazioni logistiche. Si tratterà in particolare di appoggiare i pompieri, per esempio dando loro il cambio dopo un certo tempo (aumento della capacità di resistenza), così da disimpegnarli e, dopo il ristabilimento, consentire loro rapidamente di essere di nuovo a disposizione come elemento di primo intervento.

Gli interventi di pubblica utilità della protezione civile devono essere conformi allo scopo e ai compiti della protezione civile. È necessario verificare la prassi relativa alle autorizzazioni. La competenza di vigilanza in materia deve essere attribuita alla Confederazione.

Basi d'appoggio cantonali della protezione civile

Per fornire prestazioni particolari e concretizzare le priorità operative, i Cantoni possono creare, autonomamente, nell'ambito di collaborazioni bilaterali o di concordati, basi d'appoggio cantonali della protezione civile. Il profilo di queste basi d'appoggio cantonali comprende tra l'altro le prestazioni seguenti: salvataggio, gestione dei danni causati da sinistri naturali e appoggio alle organizzazioni partner della protezione della popolazione. Ciò include ad esempio il supporto durante le operazioni di salvataggio nelle macerie o interventi complessi di lotta contro i danni causati da sinistri naturali. Queste basi d'appoggio permettono inoltre ai Cantoni di soddisfare anche altre esigenze, per esempio di assistere le squadre di soccorso alpino, i *care team* o le unità d'intervento in caso di eventi NBC. Gli elementi di rapido intervento delle basi d'appoggio cantonali giungono sul posto entro poche ore, mentre gli elementi del secondo scaglione vi si trovano nel giro di qualche giorno.

Se basi d'appoggio cantonali già esistenti venissero trasformate in basi d'appoggio intercantionali, potrebbero essere utilizzate a livello cantonale, a livello sovraregionale o, con il coordinamento della Confederazione, anche nazionale. Potrebbero quindi essere a disposizione dei Cantoni e della Confederazione come elementi di primo intervento o come elementi di riserva. In ogni caso occorrerà definire e armonizzare le prestazioni e il grado di prontezza delle basi d'appoggio della protezione civile.

3.2.3 Ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni e finanziamento

I Cantoni saranno responsabili della protezione civile e dei suoi interventi sul loro territorio. Essi emaneranno direttive ed elaboreranno mandati di prestazione per le organizzazioni regionali e comunali di protezione civile, in particolare negli ambiti dell'istruzione, della preparazione degli interventi, del materiale e dell'infrastruttura. La protezione civile a livello cantonale e comunale rimarrà quindi in gran parte di competenza dei Cantoni. Questa soluzione è in sintonia con la sua gamma di compiti

e interventi, incentrata sulla gestione di catastrofi e situazioni d'emergenza. Alla Confederazione dovrà essere attribuita la competenza di verificare che gli interventi della protezione civile pianificati nei Cantoni siano conformi allo scopo e ai compiti della protezione civile. Ad essa incomberà anche la gestione del sistema centrale per i controlli nella protezione civile.

Per garantire l'interoperabilità della protezione civile a livello dei Cantoni, la Confederazione continuerà a formare tutti gli istruttori, i comandanti e altri specialisti da definire. Essa dovrà pure elaborare tutti i regolamenti di base e d'istruzione in collaborazione con i Cantoni. Continuerà inoltre a essere responsabile dei settori seguenti: elaborazione delle basi giuridiche e concettuali e dei piani per la protezione della popolazione, la protezione civile e la protezione dei beni culturali; informazione della popolazione in merito ai pericoli; elaborazione delle basi per la salvaguardia del valore delle costruzioni di protezione; sviluppo ulteriore dei sistemi d'allarme e di comunicazione; realizzazione di un'infrastruttura nazionale per le comunicazioni; definizione delle misure preventive per gli eventi che competono alla Confederazione (p. es. contaminazioni radioattive, rotture di sbarramenti idrici, conflitto armato).

Per quanto concerne il finanziamento della protezione civile rimane valido il principio del finanziamento da parte dell'organo competente. I Cantoni disciplinano il finanziamento delle organizzazioni regionali e comunali di protezione civile, in particolare per il materiale d'intervento e l'equipaggiamento personale dei militi incorporati nelle organizzazioni di protezione civile nonché per l'equipaggiamento personale utilizzato nelle basi d'appoggio cantonali e intercantionali. Se più Cantoni creano basi d'appoggio congiunte, i costi vengono ripartiti tra i Cantoni associati. La Confederazione parteciperebbe al finanziamento dell'equipaggiamento e dell'esercizio delle basi d'appoggio intercantionali. Rimane da definire se la partecipazione debba avvenire tramite l'acquisto di determinato materiale (speciale o mobile) o mediante una chiave fissa di ripartizione dei costi.

I Cantoni si assumono i costi per le catastrofi e le situazioni d'emergenza che si verificano sul loro territorio, mentre la Confederazione si assume i costi supplementari per la gestione delle catastrofi e delle situazioni d'emergenza che per la loro portata esigono un coordinamento federale nonché i costi derivanti da conflitti armati, aumenti della radioattività, emergenze presso impianti d'accumulazione, epidemie o epizoozie. Concretamente la Confederazione si assume⁶⁶: i costi derivanti dal reclutamento dei militi di protezione civile, dall'istruzione che è tenuta a organizzare, dagli interventi dei militi della protezione civile chiamati in servizio dal Consiglio federale (p. es. interventi di pubblica utilità a livello nazionale); i costi supplementari per gli impianti di protezione e i rifugi per i beni culturali (realizzazione, rinnovamento, soppressione, contributi forfettari per la prontezza operativa degli impianti di protezione); i costi risultanti dalla partecipazione della protezione civile ai costi dell'infrastruttura di comunicazione Polycom; i costi per gli apparecchi radio della protezione civile, i sistemi per dare l'allarme alla popolazione (Polyalert), l'equipaggiamento e il materiale degli impianti di protezione nonché il materiale standardizzato della protezione civile (attualmente il materiale di protezione NBC).

⁶⁶ Art. 71 della legge federale sulla protezione della popolazione e sulla protezione civile.

3.2.4

Obbligo di prestare servizio, reclutamento ed effettivi

Obbligo di prestare servizio e reclutamento

Unitamente alla questione dell'eventuale adeguamento del sistema dell'obbligo nazionale di prestare servizio dovrà essere esaminata la possibilità di valorizzare maggiormente l'obbligo di prestare servizio di protezione civile, anche se il reclutamento per l'esercito continuerà ad avere la priorità. Finora era possibile reclutare per la protezione civile soltanto persone inabili al servizio militare. Con il futuro orientamento della protezione civile, l'importanza e la complessità dei compiti e delle prestazioni aumenteranno a tal punto che anche gli effettivi della protezione civile dovranno essere sistematicamente finalizzati alle esigenze e ai compiti da svolgere. In particolare il sistema delle basi d'appoggio, orientato a compiti specifici, richiederà personale adeguatamente istruito e pronto all'impiego. La rivalorizzazione dell'obbligo di prestare servizio di protezione civile si prefigge inoltre di rilanciare l'immagine della protezione civile, finora spesso considerata come un servizio di seconda categoria.

Per ridurre, tenendo conto delle esigenze dei singoli Cantoni, in particolare dei più piccoli, gli effettivi della protezione civile, ma anche per ragioni d'equità, il limite d'età per prestare servizio dovrà essere fissato, come nell'esercito, a 30 anni per i militi della truppa, a 42 anni per i quadri e a 50 anni per i comandanti. Come per l'esercito, sarà possibile prestare servizio volontario oltre il limite d'età previsto e in particolare impiegare i quadri professionisti nelle organizzazioni di protezione civile fino all'età del pensionamento. Attualmente la tassa d'esenzione deve essere pagata fino all'età di 30 anni, così che la riduzione in funzione dei giorni di servizio prestati può essere accordata solo fino a questo limite d'età. Per il futuro sarà quindi esaminata la possibilità di computare i giorni di servizio prestati dai quadri e da singoli specialisti dopo i 30 anni. Si tratterà di trovare una soluzione che consenta di limitare al massimo gli oneri amministrativi.

Effettivi

A livello nazionale (ma non in tutti i Cantoni) gli effettivi odierni della protezione civile appaiono complessivamente troppo elevati. L'odierno quadro delle minacce e dei pericoli e il modello delle basi d'appoggio permettono e richiedono una riduzione dell'effettivo totale attuale di 143 000 militi (personale di riserva compreso). Si tratta di adeguare gli effettivi alle ipotesi in merito ai pericoli e agli scenari in materia di rischi nonché alle esigenze dei Comuni, dei Cantoni e della Confederazione. Oltre ad abbassare il limite d'età dell'obbligo di prestare servizio, occorrerà anche abolire il personale di riserva.

Gli effettivi delle organizzazioni regionali e comunali di protezione civile dipendono dalle ipotesi in merito ai pericoli e dalle peculiarità delle Regioni o dei Comuni in questione. Devono essere definiti in modo che i compiti affidati possano essere svolti in modo efficiente. Inoltre gli effettivi delle organizzazioni regionali vengono impiegati per il potenziamento. Le quote annuali di attribuzione fissate per il reclutamento devono permettere soprattutto ai piccoli Cantoni di raggiungere gli effettivi minimi necessari per adempiere il mandato di prestazione della protezione civile.

I Cantoni fissano gli effettivi necessari per le basi d'appoggio intercantionali in funzione delle loro esigenze. La definizione degli effettivi dovrà basarsi soprattutto sulle analisi cantonali dei pericoli.

3.2.5

Istruzione

I Cantoni saranno responsabili dell'istruzione di base dei membri delle organizzazioni regionali e comunali di protezione civile e delle basi d'appoggio intercantionali della protezione civile nonché dell'istruzione dei quadri, esclusi i comandanti e certi quadri e specialisti. I corsi di ripetizione avranno luogo sotto la responsabilità e la direzione dei quadri del pertinente livello. Per garantire un'*unità di dottrina* e l'interoperabilità, la Confederazione emanerà direttive per un controlling adeguato dell'istruzione e disciplinerà la procedura d'autorizzazione per i corsi di ripetizione. I Cantoni dovranno poi applicare queste direttive tenendo conto delle loro peculiarità.

La Confederazione è responsabile delle direttive legali concernenti l'istruzione nella protezione civile e delle relative norme d'esecuzione. Per garantire l'interoperabilità a livello nazionale, la Confederazione dovrà elaborare tutti i documenti di base per l'istruzione destinati ai Cantoni. Per motivi inerenti all'interoperabilità, all'efficienza e al calcolo dei costi, la Confederazione istruirà anche i comandanti e certi quadri e specialisti delle basi d'appoggio intercantionali e delle organizzazioni regionali e comunali di protezione civile. I moduli d'istruzione della Confederazione sono aperti anche alle organizzazioni partner.

Inoltre la Confederazione continuerà a istruire il personale insegnante della protezione civile. Gli istruttori della protezione civile dovranno, come finora, seguire un'istruzione centralizzata e svolgere un praticantato nei Cantoni per essere preparati alle particolarità cantonali. Per garantire la qualità dell'istruzione, in tutta la Svizzera saranno impiegati esclusivamente istruttori a tempo pieno titolari del diploma federale.

3.2.6

Materiale

Il materiale e l'equipaggiamento della protezione civile sono acquistati considerando i principi del finanziamento da parte dell'organo competente e dell'interoperabilità a livello nazionale. Gli acquisti sono finalizzati esclusivamente alla gestione di catastrofi e situazioni d'emergenza.

Le organizzazioni regionali e comunali di protezione civile vengono completamente equipaggiate dai Cantoni. Per le basi d'appoggio intercantionali, il materiale d'intervento speciale e i veicoli potrebbero essere finanziati dalla Confederazione, mentre l'equipaggiamento dei militi della protezione civile potrebbe essere finanziato dai Cantoni.

Ai fini dell'interoperabilità, dell'efficienza e della riduzione dei costi, la Confederazione assisterà i Cantoni nell'acquisto di equipaggiamenti e materiale mettendo a loro disposizione cataloghi delle prestazioni elaborati congiuntamente e una piattaforma comune per gli acquisti.

Nell'ambito del sistema integrato di protezione della popolazione, la Confederazione rimane competente per i sistemi per dare l'allarme alla popolazione, per l'infrastruttura di comunicazione, l'equipaggiamento e il materiale degli impianti di protezione nonché per il materiale standardizzato specifico chiaramente definito.

3.2.7 Infrastruttura

I sistemi per diffondere l'allarme e l'informazione alla popolazione, l'infrastruttura di comunicazione delle organizzazioni di condotta e d'intervento e le costruzioni di protezione costituiscono un sistema globale su cui si fondano i piani d'emergenza della Svizzera.

Sistemi d'allarme e di comunicazione (Polyalert)

I sistemi per diffondere l'allarme e l'informazione alla popolazione e l'infrastruttura di comunicazione devono essere ulteriormente sviluppati a favore della protezione della popolazione e finanziati dalla Confederazione.

Costruzioni di protezione

I rifugi servono a proteggere la popolazione principalmente in caso di conflitto armato e sono concepiti di conseguenza. Tuttavia possono offrire protezione anche in occasione di catastrofi e situazioni d'emergenza, per esempio in caso d'incidente in una centrale nucleare. I rifugi pubblici possono essere utilizzati come alloggi temporanei per le persone in caso di terremoti, flussi migratori massicci o evacuazioni in seguito a inondazioni o a pericolo di valanghe.

La protezione civile dispone di gran parte degli impianti di protezione che le servono. Non sono quindi necessari ulteriori impianti. Mediante un'adeguata distinzione tra impianti di protezione attivi, concepiti per i casi di catastrofi e situazioni d'emergenza, e impianti inattivi, concepiti per il caso di conflitto armato e mantenuti in un grado di prontezza inferiore, è possibile risparmiare sui costi di salvaguardia del loro valore.

Il valore di tutte le costruzioni di protezione è stimato a circa 12 miliardi di franchi. Sarebbe quindi poco sensato rinunciare a questa infrastruttura. A lungo termine si mira quindi a una salvaguardia per quanto possibile economica del valore.

3.2.8 Protezione civile in caso di conflitto armato

Il tempo di preallarme necessario per l'adozione delle misure di difesa è sufficiente per rinforzare la protezione civile con provvedimenti tempestivi e conformi alla situazione. Oltre alla salvaguardia del valore delle costruzioni di protezione, le misure in vista di un eventuale conflitto armato si limitano pertanto all'istruzione dei quadri. Onde preservare le conoscenze necessarie per gli interventi della protezione civile in caso di conflitto armato, i quadri vengono istruiti in merito alle misure preparatorie.

4 Procedura ulteriore, attuazione

Dopo la deliberazione, il presente rapporto sarà attuato nel quadro di due organizzazioni di progetto distinte, una per la protezione della popolazione e l'altra per la protezione civile. La questione dell'eventuale adeguamento del sistema dell'obbligo di prestare servizio in ambiti civili sarà affrontata separatamente, mediante istituzione di un apposito gruppo di studio.

Sia l'organizzazione di progetto relativa alla protezione della popolazione, sia quella relativa alla protezione civile dovranno essere pariteticamente composte da rappresentanti della Confederazione e dei Cantoni. Entrambe le organizzazioni di progetto procederanno all'elaborazione di concetti d'attuazione per mezzo di sottoprogetti nei quali dovranno essere adeguatamente coinvolti tutti gli organi rilevanti a livello federale e cantonale. I lavori delle organizzazioni di progetto inizieranno dopo la trattazione del rapporto da parte del Parlamento. Nell'ambito dei due progetti e dei relativi sottoprogetti saranno quindi elaborati, entro la metà del 2014, i concetti per i vari ambiti del presente rapporto. Tali concetti dovranno essere raggruppati e consolidati entro la fine del 2014 e parallelamente dovranno essere illustrate le conseguenze a livello finanziario, legislativo e del personale. Su questa base dovrà infine essere avviata la revisione della legge federale sulla protezione della popolazione e sulla protezione civile e della normativa che ne dipende. L'entrata in vigore delle nuove basi legali è prevista, secondo l'andamento delle deliberazioni parlamentari, per l'inizio del 2016 o per il 2017. Successivamente occorrerà procedere all'adeguamento delle basi legali cantonali, in modo da poter attuare i nuovi concetti entro il 2020.

Nell'ottica attuale, le due organizzazioni di progetto dovranno comprendere i seguenti sottoprogetti:

Protezione della popolazione

- *Profilo prestazionale*: i futuri sviluppi nella gamma dei pericoli, la maggiore frequenza e gravità delle catastrofi naturali indotta dai mutamenti climatici, le situazioni di emergenza dovute a interruzioni alle infrastrutture critiche e le minacce connesse alle armi NBC impongono un adeguamento del profilo prestazionale della protezione civile ed eventualmente delle sue singole organizzazioni partner. Occorre dunque identificare le sfide che ne derivano e le prestazioni da fornire, comprese le risorse necessarie a livello finanziario e di personale, verificando e se del caso adeguando anche i compiti attribuiti alle singole organizzazioni partner.
- *Maggior coordinamento all'interno della protezione della popolazione*: il coordinamento e la collaborazione tra Confederazione e Cantoni (grandi città comprese) e tra le organizzazioni partner a livello nazionale devono essere rafforzati e sviluppati, in particolare verificando e adeguando i meccanismi di collaborazione e le piattaforme istituzionalizzate a livello federale e cantonale. Occorre inoltre esaminare in quale modo l'UFPP possa assumere in maniera più marcata la propria funzione di coordinamento e se risultino necessari anche adeguamenti sul piano organizzativo. In tale contesto occorre pure disciplinare la ripartizione dei compiti tra corpi pompieri e protezione civile nel quadro degli interventi di salvataggio complessi e il ruolo del settore della sanità pubblica nell'ambito della protezione della popolazione. In questo contesto, sul piano federale dovrà essere esaminata anche la possibilità di trasferire il Servizio sanitario coordinato dall'esercito alla protezione della popolazione, vale a dire all'UFPP.
- *Garanzia dell'interoperabilità a livello di condotta e di impiego*: occorrerà illustrare in quali ambiti sia utile o addirittura indispensabile garantire l'interoperabilità tra le organizzazioni partner della protezione della popolazione (e l'esercito) per quanto riguarda la terminologia, i processi di condotta, la presentazione della situazione, l'istruzione e gli esercizi, il materiale, le

infrastrutture e i sistemi tecnici. In tale contesto dovranno essere evidenziate le possibili soluzioni che consentirebbero di mettere a disposizione di tutti i Cantoni e partner un sistema, per quanto possibile a prova di guasti, per l'analisi integrata della situazione nazionale, prendendo in considerazione anche un eventuale raggruppamento in un'unica piattaforma elettronica dei sistemi di informazione specializzati già oggi disponibili. Inoltre, occorrerà esaminare come procedere per completare i sistemi di comunicazione e di informazione oggi installati in posti di comando fissi con sistemi mobili di condotta degli interventi.

- *Armonizzazione degli obblighi di prestare servizio nell'ambito della protezione della popolazione*: nell'ottica di un'armonizzazione degli obblighi di prestare servizio in ambiti civili occorrerà esaminare a quali condizioni i militari e i volontari del sistema integrato di protezione della popolazione (e in particolare dei corpi pompieri) potranno anch'essi beneficiare delle indennità di perdita di guadagno, sempre che prestino servizio nell'ambito della protezione della popolazione (p. es. partecipazione a esercizi, corsi di lunga durata). In tale contesto dovranno essere illustrate le ripercussioni finanziarie in materia di indennità di perdita di guadagno e in particolare in quale misura dovrebbero di conseguenza aumentare i contributi dei datori di lavoro e dei lavoratori. Inoltre, l'attuale limite d'età dell'obbligo di prestare servizio, la durata del servizio e il principio del luogo di domicilio per l'incorporazione e l'attribuzione dovranno essere adeguati in considerazione dei futuri effetti (in particolare nell'ambito della protezione civile).

Protezione civile

- *Profilo prestazionale, organizzazione ed effettivi*: il profilo prestazionale della protezione civile dovrà essere verificato, e se del caso adeguato, prendendo lo spunto da un'analisi dei pericoli (tanto a livello svizzero quanto a livello cantonale). Bisognerà chiarire anche la questione di un finanziamento coerente da parte dell'organo competente. L'obiettivo è elaborare un profilo prestazionale di base unitario valido per tutta la Svizzera, che potrà poi essere differenziato a livello cantonale con ulteriori specializzazioni in funzione dei pericoli. Dal profilo prestazionale generale e dai profili cantonali specializzati dovranno essere desunti i futuri effettivi della protezione civile, includendo nelle considerazioni anche le prestazioni delle organizzazioni partner della protezione della popolazione e dell'esercito. Sulla base del profilo organizzativo occorrerà elaborare un sistema che consenta, da un lato, di garantire a Comuni e Regioni la pronta disponibilità delle prestazioni di base della protezione civile in caso di catastrofe e, dall'altro, un impiego mobile ad ampio raggio dei mezzi specializzati, di cui dispongono soltanto alcuni Cantoni.
- *Basi d'appoggio intercantionali della protezione civile*: accanto alle organizzazioni della protezione civile già esistenti a livello comunale e regionale e agli elementi cantonali già istituiti in taluni Cantoni (centri di soccorso), occorrerà creare, sempre che vi sia una partecipazione della Confederazione, nuove formazioni intercantionali e mobili (basi d'appoggio) della protezione civile oppure adeguare, equipaggiare e istruire le organizzazioni esistenti. D'intesa con le altre organizzazioni partner e con l'esercito, dovranno essere definiti il profilo prestazionale di queste nuove entità, il loro numero, la ri-

partizione geografica, gli effettivi e la struttura, l'equipaggiamento e il materiale (veicoli compresi). In tale contesto occorrerà esaminare questioni importanti quali le possibilità di aggregazione alle basi d'appoggio cantonali più importanti già esistenti, la garanzia del loro esercizio e il loro finanziamento. In particolare dovranno essere esaminate le possibili modalità di ripartizione tra la Confederazione e i Cantoni dei costi previsti, sia per quanto riguarda l'acquisto e il finanziamento dell'equipaggiamento e del materiale specializzato, sia per quanto riguarda i contributi forfettari all'esercizio; da parte della Confederazione si tratta di contribuire ai costi per le catastrofi e le situazioni d'emergenza la cui gestione è di sua competenza (p. es. contaminazioni radioattive, epidemie, rottura di dighe), oppure la cui gestione essa coordina d'intesa con i Cantoni (impieghi a livello svizzero).

- *Interoperabilità della protezione civile:* dovranno essere identificati, in stretta collaborazione con i Cantoni, i criteri atti a garantire alla protezione civile la necessaria interoperabilità per gli impieghi intercantionali e nazionali – in particolare negli ambiti della condotta, della dottrina, dell'istruzione, dei regolamenti e del materiale – e in assenza della quale simili impieghi sarebbero irrealizzabili. A tal fine occorrerà creare anche organismi che si occupino in permanenza dei corrispondenti ambiti d'interoperabilità. In questo contesto occorrerà esaminare in quale misura l'UFPP debba assumere un ruolo di coordinamento più marcato rispetto a oggi e se a tal fine si impongano anche adeguamenti a livello organizzativo.
- *Sistema di servizio e di istruzione della protezione civile:* gli eventuali adeguamenti del sistema dell'obbligo di prestare servizio nell'ambito della protezione civile, e in particolare l'aumento del numero di giorni di servizio in vista di un livellamento al limite massimo previsto per l'esercito, presuppongono un radicale adeguamento del sistema di servizio e dell'istruzione della protezione civile. Il vigente sistema di servizio e di istruzione dovrà pertanto essere rivisto e adeguato, elaborando anche soluzioni differenziate per quanto riguarda il servizio dei militi attribuiti agli elementi di base e alle basi d'appoggio (cantonali, intercantionali). Occorrerà inoltre chiarire la questione della ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni e le conseguenze dell'adeguamento del sistema di servizio e di istruzione sul personale e sulle finanze.
- *Pianificazione preventiva nell'eventualità di un conflitto armato:* anche se in avvenire l'impiego della protezione civile nell'ambito di un conflitto armato continuerà a rivestire un'importanza soltanto accessoria, occorrerà ancora provvedere alla salvaguardia del valore dei rifugi che sono stati costruiti in particolare in vista di un conflitto armato. In questo contesto dovrà essere rivisto l'attuale concetto di potenziamento della protezione civile in caso di conflitto armato e dovranno essere verificate le misure da esso previste. L'obiettivo consiste nel trasformare il concetto in una pianificazione preventiva per la protezione della popolazione in caso di conflitto armato, distinguendo tra le misure da adottare già oggi a titolo preventivo e le misure da attuare nel quadro di un «potenziamento» della protezione civile.

Futuro del sistema dell'obbligo di prestare servizio

La questione del sistema dell'obbligo di prestare servizio (servizio militare e servizio di protezione obbligatori) dovrà essere trattata separatamente, al di fuori delle due organizzazioni di progetto concernenti la protezione della popolazione e la protezione civile. Un gruppo di studio, in cui saranno rappresentati anche i Cantoni, le organizzazioni partner e altri attori implicati, sarà incaricato di esaminare se e in quale modo sia possibile soddisfare le seguenti esigenze:

- a. il servizio di protezione obbligatorio, sinora prestato esclusivamente nella protezione civile, dovrebbe poter essere prestato anche in seno a un'altra organizzazione partner della protezione della popolazione (p. es. nei corpi pompieri, nel settore sanitario) oppure in organizzazioni non governative riconosciute a livello cantonale come partner della protezione della popolazione (p. es. Croce Rossa, samaritani, Redog) o in un'altra istituzione sociale;
- b. i militi della protezione civile (e delle altre organizzazioni menzionate nel paragrafo precedente, presso le quali in futuro potrebbe essere possibile prestare il servizio di protezione) non dovrebbero essere reclutati esclusivamente tra le persone soggette all'obbligo di prestare servizio inabili al servizio militare, ma anche (in numero limitato) tra le persone abili a tale servizio. In occasione del reclutamento dovrà rimanere prioritario l'esercito e non vi sarà libertà di scelta. Occorrerà però valutare se e in che modo si possa rendere più permeabile e flessibile il sistema dell'obbligo di prestare servizio (p. es. mediante un'idoneità differenziata). Il gruppo di studio dovrà elaborare diverse opzioni al riguardo;
- c. in questo contesto, in collaborazione con il DFE si esaminerà se e in che modo il servizio civile sia integrabile in una gamma di forme in cui è possibile adempiere l'obbligo di prestare servizio di protezione – nell'ambito della protezione della popolazione – più ampia di quella attuale, limitata alla protezione civile. L'onere dovrebbe corrispondere almeno a quello del servizio militare. A priori, nell'ambito dell'obbligo di prestare servizio di protezione non andrebbe escluso un onere differenziato, a seconda che si tratti di un'attribuzione ordinaria o che vengano invocati motivi di coscienza che si oppongono al servizio militare;
- d. tutti i militi del sistema integrato di protezione della popolazione dovranno essere equamente indennizzati per i loro interventi. In tale contesto bisognerebbe valutare se estendere il diritto alle indennità di perdita di guadagno anche al personale di milizia e ai volontari del sistema integrato della protezione della popolazione e se ciò richiederebbe uno scostamento dall'organizzazione federalistica nonché chiarire quali costi ne conseguirebbero in materia di indennità di perdita di guadagno e di tassa d'esenzione dall'obbligo militare e in che misura si dovrebbero di conseguenza aumentare i contributi dei datori di lavoro e dei lavoratori. Inoltre, occorrerà elaborare opzioni per parificare il servizio in ambiti civili e il servizio militare (p. es. giorni di servizio, indennità, sistema di incentivi).

La verifica del sistema dell'obbligo di prestare servizio soggiace a due condizioni quadro: l'obbligo di prestare servizio militare rimane prioritario e il sistema di milizia è mantenuto.

Il rapporto sulla strategia della protezione della popolazione e della protezione civile 2015+ è annunciato nel messaggio del 25 gennaio 2012⁶⁷ sul programma di legislatura 2011–2015 sotto l'obiettivo 13, tra gli «oggetti inclusi nelle grandi linee».

⁶⁷ FF 2012 305 380.

Numero di persone e di giorni di servizio nell'istruzione della protezione civile

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	∅
Istruzione di base							
<i>Persone</i>							
Assistente di stato maggiore	1 305	1 811	1 308	1 257	1 343	1 353	1 400
Addetto all'assistenza	1 852	2 296	1 849	1 905	1 846	1 809	1 900
Pioniere	2 586	3 339	3 276	3 386	3 422	3 460	3 200
Totale	5 743	7 446	6 433	6 548	6 611	6 622	6 500
<i>Giorni di servizio</i>							
Assistente di stato maggiore	13 654	19 265	12 903	12 918	14 708	15 861	14 900
Addetto all'assistenza	20 164	21 946	18 624	19 130	20 263	19 788	20 000
Pioniere	26 956	33 978	32 186	35 846	38 431	38 961	34 400
Totale	60 774	75 189	63 713	67 894	73 402	74 610	69 300
Istruzione complementare							
Persone	639	1 077	1 336	1 323	1 292	1 274	1 100
Giorni di servizio	2 432	4 411	4 419	4 113	4 980	4 367	4 100
Istruzione dei quadri							
Persone	1 488	2 357	2 125	2 242	1 925	1 894	2 000
Giorni di servizio	6 625	11 254	9 860	10 112	9 488	9 880	9 500
Perfezionamento							
Persone	3 432	2 422	3 228	3 376	3 349	3 561	3 200
Giorni di servizio	4 463	4 039	4 716	4 889	4 757	6 278	4 800
Corsi di ripetizione							
Giorni di servizio	141 445	173 705	189 774	175 479	182 179	203 155	177 600

Profilo prestazionale attuale della protezione della popolazione

	Eventi quotidiani	Catastrofi e situazioni d'emergenza	Conflitto armato
Condotta	ca. 4000 membri degli organi di condotta ca. 12 000 mil PCI (aiuto alla condotta)		
Polizia: ordine e sicurezza	ca. 17 000		
Pompieri: lotta contro i sinistri, salvataggio	ca. 101 000 (<i>capacità di resistenza: ore / giorni</i>)		
Sanità pubblica: assistenza medica	ca. 2000 membri del servizio sanitario di salvataggio		
Servizi tecnici: infrastruttura tecnica	non quantificabile		
Protezione civile: lotta contro i sinistri, salvataggio, assistenza protezione dei beni culturali, lavori di ripristino, protezione NBC, prevenzione: IPU	ca. 64 000 (<i>capacità di resistenza: giorni / settimane</i>)		inoltre: ca. 67 000 (riserva) ca. 80 000 (potenziamento)
Impianti di protezione	ca. 450 ubicazioni di condotta ca. 1400 impianti d'apprestamento ca. 340 impianti del servizio sanitario (ca. 45 000 posti letto)		
Diffusione dell'allarme	8200 sirene: 4700 fisse, 2800 mobili, 700 per l'allarme acqua		
Telematica	Polycom		
Impianti di trasmissione protetti	Informazione della popolazione da parte della Confederazione in situazioni di crisi		

Organizzazioni partner:
➤ Compiti

Infrastruttura