

05.443

**Iniziativa parlamentare
Sommaruga Simonetta. Impiego di militi
della protezione civile attribuiti al personale di riserva
Rapporto della Commissione della politica di sicurezza
del Consiglio degli Stati**

del 23 giugno 2008

Onorevoli colleghi,

con il presente rapporto, vi sottoponiamo le nostre riflessioni sull'eventuale impiego di militi della protezione civile attribuiti al personale di riserva e sulla corrispondente modifica della legge federale del 4 ottobre 2002 sulla protezione della popolazione e sulla protezione civile (LPPC). La Commissione propone di prendere atto del presente rapporto e di togliere dal ruolo l'iniziativa Sommaruga Simonetta.

23 giugno 2008

In nome della Commissione:

Il presidente, Hans Altherr

Compendio

L'iniziativa parlamentare Sommaruga Simonetta (05.443) chiede di completare l'articolo 18 capoverso 2 della legge federale del 4 ottobre 2002 sulla protezione della popolazione e sulla protezione civile (LPPC). In situazioni di catastrofe e d'emergenza, nonché per svolgere i necessari lavori di ripristino, dovrà essere possibile impiegare immediatamente i militi della protezione civile che non hanno seguito una formazione e sono attribuiti al personale di riserva, senza che debbano seguire un'istruzione di base preliminare; essi avranno gli stessi diritti e doveri dei militi che hanno seguito una formazione. L'attuale legislazione, così come è applicata, permette di richiamare in servizio solo i militi già istruiti.

La Commissione della politica di sicurezza del Consiglio degli Stati condivide l'opinione dell'autrice dell'iniziativa riguardo alla procedura d'impiego in caso di catastrofe o di situazione d'emergenza; ritiene tuttavia che l'impiego di militi della protezione civile attribuiti al personale di riserva che non hanno seguito una formazione non sia una soluzione valida. La Commissione è convinta che il disciplinamento in vigore conferisca ai Cantoni un margine di manovra sufficiente e che per intervenire in situazioni gravi siano assolutamente necessarie conoscenze di base, che presuppongono pertanto un'istruzione preliminare. Inoltre, teme che le disposizioni dell'iniziativa inducano a rinunciare, per motivi di risparmio, alla formazione di un numero ancora maggiore di militi, che verrebbero incorporati nel personale di riserva con conseguenze nefaste per la credibilità della protezione civile.

Rapporto

1 Genesi del progetto

1.1 Obbligo di servizio

Secondo l'articolo 59 della Costituzione federale (Cost.)¹, i cittadini svizzeri sono obbligati a prestare servizio nell'esercito (obbligo di prestare servizio militare) o, in casi eccezionali, servizio civile (obbligo di prestare servizio civile). Gli uomini che sono inabili al servizio militare ma abili al servizio civile (servizio di protezione obbligatorio secondo l'art. 61 Cost. e l'art. 11 della legge federale del 4 ott. 2002² sulla protezione della popolazione e sulla protezione civile, LPPC) sono tenuti a prestare servizio nella protezione civile. Secondo la legge del 1994 sulla protezione civile³, l'obbligo di prestare servizio nella protezione civile iniziava nell'anno in cui l'astretto compiva 20 anni e durava fino alla fine dell'anno in cui ne compiva 52. La LPPC del 4 ottobre 2002 ha ridotto la durata di tale obbligo all'anno in cui il milite compie 40 anni.

1.2 Reclutamento

Attualmente, l'esercito e la protezione civile procedono al reclutamento comune dei militi. La procedura comprende un'informazione preliminare rivolta alle persone soggette all'obbligo di leva, una giornata informativa e il reclutamento vero e proprio, che si svolge per un massimo di tre giorni in uno dei centri di reclutamento introdotti con l'Esercito XXI. Le reclute non possono scegliere liberamente se essere attribuite all'esercito o alla protezione civile: la priorità è data all'esercito.

Nel 2007 l'esercito ha reclutato 41 741 persone soggette all'obbligo di leva. Di queste, 25 010 (60 %) sono state giudicate abili al servizio militare e 7431 (18 %) abili al servizio nella protezione civile; 7667 persone (18 %) sono state giudicate non idonee né per l'uno né per l'altro servizio, 1673 (4 %) sono state rimandate a una sessione di reclutamento successiva.

1.3 Fabbisogno di personale nella protezione civile

Nel Concetto direttivo della protezione della popolazione del 17 ottobre 2001⁴ si calcolava che, per far fronte a catastrofi e altre situazioni d'emergenza, la protezione civile dovrebbe disporre di un effettivo nazionale di circa 105 000 militi. A ciò si aggiunge un contingente di circa 15 000 militi prosciolti anticipatamente dall'obbligo di prestare servizio nella protezione civile e in seguito attivi in organizzazioni partner (in particolare polizia, pompieri e servizi della sanità pubblica, art. 3 LPPC). Un effettivo totale, quindi, di circa 120 000 militi: ciò significa una riduzione degli effettivi di circa due terzi rispetto a Protezione civile 95.

¹ RS 101

² RS 520.1

³ RU 1996 1445

⁴ FF 2002 1596

All'inizio del 2007 in Svizzera circa 77 687 persone soggette all'obbligo di prestare servizio civile erano incorporate nella protezione civile. Questo effettivo dovrebbe attestarsi sulle 83 000 unità in seguito al processo di regionalizzazione in corso. I motivi che inducono i Cantoni a mantenere gli effettivi della protezione civile al di sotto di quanto indicato nel Concetto direttivo della protezione della popolazione (-21 %) sono essenzialmente di natura finanziaria.

1.4 Personale di riserva

Secondo il messaggio del 17 ottobre 2001⁵ concernente la revisione totale della legislazione sulla protezione civile, con l'articolo 18 LPPC il Consiglio federale intendeva evitare l'istruzione e il perfezionamento di militi non necessari per l'intervento. Nel messaggio si aggiungeva che, a livello organizzativo, per mezzo del personale di riserva è possibile gestire in modo flessibile le diverse necessità di regioni e Cantoni in materia di personale.

Il Parlamento ha in seguito precisato l'articolo 18, stabilendo che i militi attribuiti al personale di riserva non devono necessariamente essere formati e non possono avvalersi del diritto di servire nella protezione civile (deliberazioni del 4 giugno 2002 del Consiglio degli Stati⁶). La questione riguardante l'impiego in situazioni d'emergenza di militi della riserva non è però stata chiarita, tanto che esiste in merito un certo margine d'interpretazione. L'articolo 18 LPPC permette ai Cantoni di attribuire militi al personale di riserva, senza che questi ultimi siano tenuti a seguire una formazione. Non si tratta quindi di «riservisti» che, come quelli dell'esercito, hanno seguito una formazione e assolto il loro obbligo di servizio. Attribuendoli al personale di riserva, si evita di formare inutilmente militi della protezione civile di cui non è necessario l'impiego. I militi attribuiti al personale di riserva possono rafforzare la protezione civile solo in caso di conflitto armato, ossia nel caso di un potenziamento. Solo un numero ristretto di militi istruiti viene attribuito al personale di riserva.

Il 7 ottobre 2004, la direzione dell'Ufficio federale della protezione della popolazione ha adottato le spiegazioni relative alle basi giuridiche federali che disciplinano l'istruzione nell'ambito della protezione della popolazione. Vi si può leggere, a proposito dell'articolo 18 LPPC, che i militi della protezione civile non istruiti attribuiti al personale di riserva che vengono «riattivati» devono seguire l'istruzione di base prevista nell'articolo 33 LPPC, che dura da due a tre settimane. Secondo l'articolo 27 LPPC non è quindi possibile chiamare per un intervento i militi non istruiti del personale di riserva. Lo scopo è di limitare al massimo gli effettivi regolamentari; contemporaneamente, viene però esclusa a priori la possibilità di impiegare militi della riserva senza formazione. Nelle sue spiegazioni, l'Ufficio federale della protezione della popolazione dà per scontato che, in caso di urgente necessità, si ricorra a militi istruiti delle organizzazioni partner. In caso di catastrofe vale quindi il principio seguente: le prime a entrare in servizio sono le organizzazioni di protezione civile dei Comuni interessati, poi le formazioni degli altri Comuni del Cantone e infine le formazioni degli altri Cantoni. Questa procedura è stata confermata in una convenzione della Conferenza dei direttori militari e della protezione

⁵ FF 2002 1535

⁶ Boll. Uff. 2002 S 294

civile (CDMPC), datata 13 maggio 2005. Finora nessun riservista senza formazione è stato chiamato per svolgere un intervento.

Il 1° gennaio 2007 il personale di riserva contava circa 45 000 unità. Questi militi devono versare, dal ventesimo al trentesimo anno d'età, una tassa d'esenzione dall'obbligo militare, ridotta del quattro per cento per ogni giorno prestato in un anno nella protezione civile. Su richiesta dei Cantoni, i militi della protezione civile possono essere attribuiti direttamente al personale di riserva già durante il reclutamento, dopo essere stati assegnati a una funzione. Nel 2006 si sono contati in tutta la Svizzera 1277 casi del genere.

2 Grandi linee del progetto

La modifica di legge proposta permetterebbe di chiamare in servizio e di impiegare militi della protezione civile non istruiti in caso di catastrofe o in situazioni d'emergenza e per svolgere lavori di ripristino; essi avrebbero gli stessi diritti e doveri dei militi istruiti. Questa proposta si basa sulle esperienze di alcuni Comuni, secondo i quali ricorrere a riserve della protezione civile senza una formazione è in realtà auspicabile, poiché in molte occasioni le organizzazioni partner sono già impegnate e non dispongono di effettivi da mettere a disposizione di altri Comuni o Cantoni. Con la modifica dell'articolo 18 LPPC, le riserve non istruite potrebbero essere chiamate rapidamente e impiegate senza l'obbligo di un'istruzione preliminare.

La LPPC, di cui sarà modificato solo l'articolo 18 capoverso 2, si fonda sull'articolo 61 Cost., che attribuisce alla Confederazione una competenza generale in materia di protezione civile. In particolare, essa può emanare prescrizioni sull'impiego della protezione civile in caso di catastrofi e in situazioni di emergenza (art. 61 cpv. 2 Cost.).

Conformemente al diritto vigente, le riserve non istruite possono aiutare a tenere sotto controllo una catastrofe o una situazione d'emergenza soltanto in qualità di volontari. In caso di un simile impiego sotto la direzione della protezione civile sono assicurati conformemente alla legge federale sull'assicurazione militare (LAM7), secondo l'articolo 29 LPPC, ma non hanno diritto né al soldo, né all'indennità per perdita di guadagno, né a una riduzione della tassa d'esenzione. Nel caso in cui militi della protezione civile non istruiti venissero impiegati per eseguire compiti svolti finora a titolo volontario da privati cittadini, bisognerebbe prevedere una spesa supplementare media giornaliera di 200 franchi per persona: 172 franchi d'indennità per perdita di guadagno⁸, 8 franchi di soldo⁹ e circa 20 franchi per le spese di trasporto e di alloggio. Il costo per le indennità per perdita di guadagno sarebbe a carico della Confederazione, mentre le altre spese supplementari verrebbero assunte dai Cantoni. Inoltre, l'impiego di militi di riserva implica che sia chiarita anche la questione dell'assicurazione. Per fare in modo che i militi siano pronti a intervenire rapidamente, sarebbe inoltre necessario approntare un sistema di chiamata che permetta di raggiungerli telefonicamente, su un cercapersone (*pager*) o altro. Per ragioni finanziarie, nella maggior parte delle organizzazioni solo una parte dei militi

7 RS 833.1

8 Importo massimo, senza gli assegni di custodia.

9 Valore medio.

formati è collegata con sistemi di questo genere; per motivi di costi sarebbe pertanto impossibile estendere il collegamento anche ai militi senza formazione.

L'Ufficio federale della protezione della popolazione afferma che, a livello di gestione di catastrofi, i militi senza formazione non sono più efficaci dei volontari e quindi il loro impiego non comporterebbe alcun vantaggio. A titolo di esempio, il responsabile della protezione civile in seno allo stato maggiore di condotta del Cantone di Lucerna, in un rapporto stilato in seguito al maltempo dell'agosto 2005 osservava che il personale di riserva è impreparato a far fronte a situazioni del genere e che una formazione di base è indispensabile per garantire un'azione efficace. In quella occasione, osserva l'Ufficio federale della protezione della popolazione, è stato dimostrato ancora una volta che in situazioni analoghe le persone disposte a prestare volontariamente aiuto non mancano. Nelle fasi cruciali dell'intervento la loro presenza sul campo comporta tuttavia un onere supplementare, dato che bisogna dirigerli, equipaggiarli, rifornirli di viveri e provvedere al loro alloggio; inoltre, il loro apporto risulta generalmente assai modesto rispetto a quello fornito dai militi della protezione della popolazione che hanno seguito una formazione. Per contro, i volontari sono di regola i benvenuti nei lavori di ripristino, che possono essere eseguiti senza particolare urgenza. L'Ufficio federale della protezione della popolazione considera il personale di riserva una risorsa utile soprattutto nell'ambito del potenziamento.

3 Lavori della Commissione della politica di sicurezza del Consiglio degli Stati

3.1 Risultati della prima fase e consultazione

Il 3 aprile 2006 la Commissione della politica di sicurezza del Consiglio degli Stati ha trattato per la prima volta l'iniziativa. In quell'occasione una forte maggioranza dei membri della Commissione aveva seguito l'argomentazione dell'autrice dell'iniziativa e riconosciuto la necessità di completare la normativa vigente: la maggioranza della Commissione considerava che l'impiego di militi della protezione civile attribuiti al personale di riserva potesse essere vantaggioso e sensato soprattutto per i lavori di sgombero e di riparazione a medio e lungo termine. Il 4 settembre 2006 la Commissione della politica di sicurezza del Consiglio nazionale ha deciso all'unanimità di dare seguito all'iniziativa, argomentando in particolare che la sua attuazione avrebbe permesso di disciplinare chiaramente il versamento del soldo e dell'indennità per perdita di guadagno e di chiarire la questione dell'assicurazione per tutti i partecipanti ai lavori di sgombero. L'11 settembre 2006 la Commissione della politica di sicurezza del Consiglio degli Stati ha incaricato la sua segreteria di redigere un rapporto. Successivamente ha dovuto valutare se non fosse più semplice realizzare gli obiettivi dell'iniziativa nell'ambito della revisione parziale della LPPC, annunciata dal Consiglio federale per il 2009. Dopo aver concluso che non era il caso di attendere, il 20 febbraio 2007 la Commissione ha confermato alla sua segreteria il mandato di elaborare un rapporto. In occasione della seduta del 30 agosto 2007 ha discusso, messo a punto e approvato il relativo progetto.

Dalla consultazione dei partiti, dei Cantoni e delle associazioni interessate, svoltasi nel quarto trimestre del 2007, è emersa una tendenza generale al rifiuto dell'iniziativa: mentre tre partiti (PPD, PEV e UDC) sui cinque che hanno partecipato alla procedura di consultazione si sono espressi a favore dell'iniziativa, soltanto due

Cantoni (GR, OW) su 25 l'hanno approvata. Per quanto riguarda le associazioni mantello nazionali (economia, Comuni, città, regioni di montagna e altre cerchie interessate), sei hanno respinto il progetto e due hanno esplicitamente rinunciato a esprimersi in merito. I principali argomenti contro l'iniziativa adottati a più riprese dagli oppositori erano le probabili considerevoli ripercussioni in termini di costi, le preoccupazioni in materia di sicurezza, la possibile concorrenza di imprese private, le riserve riguardo alle attuali esigenze in materia di qualità e di efficienza e i problemi di tipo pratico posti da un'adeguata formazione, dalla consegna dell'equipaggiamento e dalla convocazione delle persone interessate. Un raro aspetto positivo rilevato da molti è il fatto che la mancanza di formazione non impedisce di aiutare nei lavori semplici.

3.2 Raccomandazioni

La Commissione della politica di sicurezza del Consiglio degli Stati condivide l'opinione dell'autrice dell'iniziativa riguardo alla procedura d'impiego in caso di catastrofe o di situazione d'emergenza; tuttavia, non vede la necessità di legiferare in materia. Sulla base dei risultati della procedura di consultazione la Commissione è infatti giunta alla conclusione che per intervenire in situazioni gravi siano assolutamente necessarie conoscenze di base e che una formazione preliminare all'impiego sia indispensabile, soprattutto perché nella fase acuta che succede a un evento serve un elevato grado di organizzazione. Ritiene pertanto poco ragionevole impiegare persone senza una formazione per lavori che in effetti dovrebbero essere svolti professionalmente da un distaccamento di militi istruiti della protezione civile (in una prima fase) o da imprese locali (lavori di ripristino). La Commissione teme inoltre problemi dovuti sia alla collaborazione, in una squadra d'intervento, fra persone che hanno seguito una formazione e altre senza formazione, sia all'impiego di riservisti sprovvisti dell'equipaggiamento personale. Inoltre, l'attuazione dell'iniziativa potrebbe indurre per motivi di risparmio, adducendo la modifica di legge proposta, a incorporare al personale di riserva un numero ancora maggiore di militi non formati, con conseguenze nefaste per la credibilità della protezione civile. La Commissione ha altresì rilevato che gli effettivi delle squadre d'intervento si sono rivelati più che sufficienti nei casi di catastrofe più recenti, come l'uragano Lothar (1999) o il maltempo del 2005.

La Commissione considera il disciplinamento in vigore una soluzione sufficientemente flessibile per rispondere alle differenti esigenze dei Cantoni (generalmente le regioni rurali richiedono più effettivi rispetto alle città, che dispongono in permanenza di un numero elevato di professionisti pronti a intervenire). Già attualmente i Cantoni sono in grado di organizzare i propri effettivi di protezione civile secondo le esigenze poste da una catastrofe o da un'emergenza. Inoltre, qualora si verificasse una catastrofe di dimensioni finora sconosciute, sarebbe possibile applicare il diritto d'emergenza che permetterebbe di impiegare militi attribuiti al personale di riserva e volontari.

Sulla base delle osservazioni fatte, la Commissione della politica di sicurezza del Consiglio degli Stati propone di prendere atto del presente rapporto e di togliere dal ruolo l'iniziativa Sommaruga Simonetta.

