

01.062

**Messaggio
concernente la revisione totale della legislazione
sulla protezione civile**

del 17 ottobre 2001

Onorevoli presidenti e consiglieri,

Con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, il disegno di legge federale sulla protezione della popolazione e sulla protezione civile.

Contemporaneamente vi chiediamo di togliere di ruolo i seguenti interventi parlamentari:

- | | |
|----------------|---|
| 1997 P 96.3298 | Rinuncia alla costruzione di rifugi soprannumerari
(N 3.10.96, Baumberger; S 13.3.97) |
| 1998 P 98.3386 | Soppressione dell'obbligo di costruire rifugi di protezione civile
(N 18.12.98, Weber Agnes) |
| 2000 P 99.3651 | Valutazione della protezione della popolazione
(N 24.3.00, Haering) |
| 2000 P 98.3452 | Impiego della protezione civile come supporto agli organi di sorveglianza
(N 8.6.00, Föhn) |

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

17 ottobre 2001	In nome del Consiglio federale svizzero: Il presidente della Confederazione, Moritz Leuenberger La cancelliera della Confederazione, Annemarie Huber-Hotz
-----------------	---

Compendio

I radicali cambiamenti verificatisi nel contesto geostrategico negli anni Novanta hanno spinto il Consiglio federale a riconsiderare in modo globale la situazione nel campo della politica di sicurezza, allo scopo di adattarne gli strumenti alle nuove condizioni. Dall'analisi delle minacce attuali e future effettuata nel Rapporto sulla politica di sicurezza 2000 del Consiglio federale (7 giugno 1999), risulta inoltre la necessità di una riforma nel campo della protezione della popolazione.

L'analisi della situazione dal punto di vista della politica di sicurezza dimostra principalmente che la minaccia, per la Svizzera, di rimanere coinvolta in un conflitto armato ha perso d'importanza, anche perché i tempi di preallerta sono ormai di vari anni. Sempre più attuali invece le minacce di carattere naturale e tecnologico, soprattutto se tenuto conto della vulnerabilità della nostra società, altamente tecnologica, e della sempre maggiore concentrazione dei beni. Vista la situazione, si rende indispensabile un adattamento dell'orientamento e dei compiti della protezione della popolazione, e in particolare della protezione civile quale sua organizzazione partner. Tutti i cambiamenti previsti devono però tenere conto della sempre maggiore scarsità dei mezzi finanziari degli enti pubblici e della disponibilità di risorse umane.

La protezione della popolazione è concepita come sistema integrato per gestire le catastrofi e altre situazioni d'emergenza. Provvista di una condotta Comune, essa assicura la collaborazione fra le cinque organizzazioni partner: polizia, pompieri, sanità pubblica, servizi tecnici e protezione civile. I preparativi in vista di un conflitto armato saranno ridotti al minimo indispensabile. Ciò significa che la maggior parte delle misure in questo senso saranno adottate solo durante la cosiddetta fase di potenziamento.

La concezione di protezione della popolazione quale sistema integrato che comprende la protezione civile come organizzazione partner richiede una revisione totale della legge sulla protezione civile (LPCi) e della relativa ordinanza (OPCi), come pure della legge sull'edilizia di protezione civile (LEPCi) e della relativa ordinanza (OEPCi).

Con la nuova legge federale sulla protezione della popolazione e la protezione civile si vogliono da un lato gettare le basi, mediante la regolamentazione della collaborazione e la delimitazione delle competenze, del futuro sistema integrato; d'altro lato la nuova legge prevede i cambiamenti necessari nel campo della protezione civile in seguito all'integrazione della stessa nella protezione della popolazione e al suo nuovo orientamento. La legge sulla protezione civile e quella sull'edilizia di protezione civile vengono riunite in una sola.

Messaggio

1 Parte generale: situazione iniziale e aspetti principali della nuova legge

1.1 Retrospettiva: «riforma 95»

Con la riforma 95, condotta parallelamente alla riforma «esercito 95», la protezione civile è stata adattata alla nuova situazione venutasi a creare nel campo della politica di sicurezza alla fine della guerra fredda (1989). L'analisi dei rischi, per la Svizzera, nel campo della politica di sicurezza, ha portato alla rivalutazione, in particolare, dei compiti della protezione civile. Oltre alle principali misure già adottate fino ad allora per la protezione, il salvataggio e l'assistenza della popolazione in caso di conflitto armato, è stato aggiunto come compito di pari importanza l'aiuto in caso di catastrofi naturali e tecnologiche e altre situazioni d'emergenza.

Con la riforma 95 si è rinunciato definitivamente all'idea originaria di conferire alla protezione civile piene responsabilità civili in caso di conflitto armato. Sulla base di questa riforma è inoltre stata rafforzata la collaborazione della protezione civile con altre organizzazioni partner come la polizia, i pompieri, la sanità pubblica e i servizi tecnici. Ciò ha portato a soluzioni Comuni in diversi settori con relativa attribuzione di compiti alle organizzazioni partner. Il settore lotta antincendio, ad esempio, è da allora di unica competenza dei pompieri in qualsiasi situazione. Uno degli obiettivi della riforma consisteva inoltre in una più stretta collaborazione tra organizzazione di protezione civile e organo comunale di condotta in situazioni straordinarie, segnatamente nel campo del personale e della condotta.

Gli effettivi delle organizzazioni di protezione civile sono stati ridotti di un terzo, abbassando nel contempo l'età dei militi. Ai Comuni è stata data la possibilità di regionalizzare le loro organizzazioni di protezione civile. Particolare attenzione è stata data infine ad un'ottimizzazione dell'istruzione, resa più professionale grazie anche alla creazione di una scuola federale per istruttori.

Benché maggiormente incentrata, dopo la riforma 95, sul fronteggiamento di catastrofi naturali e tecnologiche e altre situazioni d'emergenza, dal punto di vista delle strutture organizzative e degli effettivi la protezione civile è rimasta essenzialmente un'organizzazione per la protezione e l'aiuto in caso di conflitto armato.

1.2 Necessità di rivedere le basi legali

In base alle premesse di allora, la riforma 95 ha preso la giusta direzione, ma non è andata abbastanza lontano. Dal punto di vista odierno, essa ha tenuto troppo poco conto delle conseguenze dei cambiamenti verificatisi negli anni ottanta nel campo della politica di sicurezza, cambiamenti i cui risvolti, d'altronde, a quei tempi non erano ancora del tutto prevedibili. Ciò vale in particolare per l'importanza conferita ai compiti principali e alle strutture organizzative della protezione civile. Un ulteriore motivo per una riforma più ampia degli strumenti civili della politica di sicurezza è la sempre maggiore carenza di mezzi finanziari a disposizione degli enti pubblici.

In base al motto «sicurezza attraverso la cooperazione», il Rapporto sulla politica di sicurezza 2000 approvato dal nostro Consiglio e sottoposto alle Camere federali per conoscenza nel 1999 propone una strategia adattata alle mutate condizioni nel campo della politica di sicurezza e una riforma della protezione della popolazione e della protezione civile quale sua organizzazione partner. Gli obiettivi fondamentali sono i seguenti:

- Il compito della protezione della popolazione e le strutture organizzative, in particolare quelle della protezione civile, vanno adattate in modo coerente ai pericoli e alle minacce attuali e future. Per il nuovo orientamento si tratta in concreto di avvicinarsi maggiormente alla realtà delle minacce effettive e di ridurre la prontezza operativa in vista di un conflitto armato, oggi giorno divenuto improbabile.
- Il motto del Rapporto 2000 del Consiglio federale, «sicurezza attraverso la cooperazione», si applica anche al rafforzamento della cooperazione tra i mezzi civili a livello nazionale. Questa va raggiunta grazie all'armonizzazione dei preparativi e dell'intervento delle organizzazioni partner, nonché alla semplificazione delle strutture e dei processi di condotta, ottenuta eliminando i doppioni, sfruttando le sinergie e concentrando le conoscenze tecniche. L'obiettivo consiste nella creazione di una collaborazione come quella prevista dal sistema integrato di protezione della popolazione.
- In futuro i Cantoni devono disporre di un più ampio margine di manovra e maggiori competenze, in particolare nel campo della protezione civile, affinché possano trovare soluzioni organizzative fatte su misura, basate sui rischi e sulle minacce specifiche. A questo scopo è necessario adattare la ripartizione dei compiti e dei costi tra Confederazione e Cantoni.
- Nel settore del personale si pone invece la necessità di migliorare il sistema di prestazione di servizio (vale a dire il servizio nella protezione civile) nell'ambito dell'attuale Costituzione federale. Secondo il motto «Qualità anziché quantità», vanno infine adattati gli effettivi delle organizzazioni di milizia della protezione della popolazione (pompieri e protezione civile), come pure la loro istruzione.

1.3 Riforma della protezione della popolazione

1.3.1 Entità e svolgimento del processo di riforma

L'attuale riforma della protezione della popolazione non intende istituire un sistema completamente nuovo. Tenendo conto delle nuove condizioni nel campo della politica di sicurezza e della valutazione di rischi e minacce, essa costituisce per vari aspetti lo sviluppo logico e coerente delle riforme e delle misure di ottimizzazione introdotte negli anni novanta. Se si pensa però alle organizzazioni coinvolte, le quali saranno riunite in un sistema integrato e coordinate da un organo di condotta Comune, si può dire che qui si tratta della più completa e profonda di tutte le riforme attuate nel campo degli strumenti civili della politica di sicurezza. Ciò vale in particolare per la protezione civile, dato che essa verrà, per la prima volta in questa forma, inserita in un sistema integrato. La riforma non concerne quindi come un tempo solo la protezione civile, ma si inserisce in un'ottica più ampia, ossia in quella della

protezione della popolazione quale sistema integrato che riunisce le organizzazioni civili di aiuto e salvataggio.

Riforme sono in atto anche presso altre organizzazioni partner, come quella che concerne i pompieri nell'ambito del programma «Pompieri 2000 plus» o quella che vede coinvolta la polizia in relazione al progetto «Esame del sistema di sicurezza interna della Svizzera» (USIS). Contrariamente a quanto vale per la protezione civile, questi processi non si trovano in stretta relazione con il progetto di riforma «Protezione della popolazione», anche se rivestono una certa importanza per tale riforma. Nella misura in cui lo stato del progetto lo permetteva, nelle due riforme citate si è quindi cercato di tenere conto dei punti d'intersezione.

La riforma della protezione della popolazione è stata notevolmente influenzata anche dal progetto «Esercito XXI». I responsabili dei due progetti hanno lavorato insieme sui punti di Comune interesse trovando soluzioni ottimali. Non vi sono quindi né questioni in sospenso né contraddizione. Ciò vale in particolare per la valutazione dei pericoli e delle conseguenze, per la qualità e la quantità del sostegno sussidiario fornito dall'esercito nel campo dell'aiuto in caso di catastrofi e altre situazioni d'emergenza, per il reclutamento Comune dei militi dell'esercito e della protezione civile come per lo sviluppo dei settori coordinati ancora necessari.

Di principio sono i Cantoni i responsabili della protezione della popolazione, a dipendenza soprattutto dal fatto che tutte le organizzazioni partner ad eccezione della protezione civile, in parte di competenza della Confederazione, rientrano nella sfera di competenza dei Cantoni. Per questo motivo è stato indispensabile integrare nel processo di riforma i Cantoni e i rappresentanti delle organizzazioni partner, cercando una stretta collaborazione con essi. In un primo passo sono state formulate, sotto forma di postulati (principi direttivi), le decisioni politiche più importanti riguardanti il futuro orientamento e le strutture della protezione della popolazione. Essenzialmente si trattava di definire gli aspetti principali della ripartizione dei costi tra Confederazione e Cantoni, l'attribuzione dei compiti alle singole organizzazioni partner, il tipo di prestazione di servizio e d'istruzione e le modalità del sostegno sussidiario fornito dall'esercito.

I postulati (concetti direttivi) sono stati accettati dopo due procedure di consultazione presso Cantoni e organizzazioni partner, la prima nell'inverno 1999 e la seconda nella primavera 2000. Essi hanno poi costituito la base per l'elaborazione del Concetto direttivo della protezione della popolazione e della nuova legge federale. Questo procedimento di natura cooperativa ha permesso di prendere tempestivamente le decisioni politiche fondamentali relative alla riforma con il consenso di tutti gli interessati.

1.3.2 Concetto direttivo e legge federale

Basato sull'analisi della situazione nel campo della politica di sicurezza contenuta nel nostro Rapporto sulla politica di sicurezza 2000 (del 7 giugno 1999), il Concetto direttivo della protezione della popolazione illustra l'insieme delle minacce rilevanti per il settore civile della politica di sicurezza. Esso delinea inoltre i compiti della protezione della popolazione, descrive la sua struttura organizzativa e l'attribuzione concreta dei compiti alle singole organizzazioni partner come pure la futura ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni. Altre parti del Concetto direttivo

riguardano il personale, in particolare i futuri effettivi e il tipo di reclutamento dei militi della protezione civile, le novità nel campo dell'istruzione, i settori del materiale e dei sistemi telematici e d'allarme nonché l'infrastruttura di protezione. Nell'ultimo capitolo viene illustrata la nuova regolamentazione del finanziamento, in particolare della protezione civile. Negli allegati sono riportati in dettaglio i costi che la Confederazione e i Cantoni saranno chiamati a sostenere in seguito alla riforma e al nuovo tipo di finanziamento nella protezione civile.

Così come esposti nel Concetto direttivo, il nuovo orientamento e la riorganizzazione della protezione della popolazione, e in particolare della protezione civile quale organizzazione partner in questo sistema integrato, richiedono un adattamento delle attuali leggi e ordinanze in materia. L'entità della riforma rende necessaria una revisione totale della legge del 17 giugno 1994 sulla protezione civile (RS 520.1) e della legge del 4 ottobre 1963 sull'edilizia di protezione civile (stato il 1° gennaio 1995; RS 520.2). Allo scopo di ottenere una normativa per quanto possibile snella e di facile lettura, le due leggi vengono riunite in una sola. Sono state integrate in questo testo anche le disposizioni relative alla protezione della popolazione, le quali si limitano però a disciplinare la collaborazione e la delimitazione delle competenze, allo scopo di esprimere chiaramente il concetto di cooperazione e dargli una solida base. Dopo che le vostre Camere avranno approvato il disegno di legge è prevista una procedura di consultazione sulla pertinente ordinanza.

L'attuale ordinanza del 19 ottobre 1994 sulla protezione civile (RS 520.11) e l'ordinanza del 27 novembre 1978 sull'edilizia di protezione civile (stato il 1° gennaio 1995; RS 520.21), saranno anch'esse riunite in un unico testo e sottoposte a una revisione totale. Singoli testi normativi emanati dalla Confederazione, anch'essi contenenti prescrizioni relative alla protezione civile, devono essere adattati o soppressi. Ci riferiamo alle ordinanze concernenti: il personale di riserva della protezione civile (RS 520.13), il calcolo forfettario dei sussidi federali per la protezione civile (RS 520.17), il campo e il grado di protezione delle costruzioni di protezione civile (RS 520.23), le classi di funzione e il soldo nella protezione civile (RS 521.2), i controlli nella protezione civile (RS 521.5), l'esonero dal servizio di protezione civile (RS 522.1), sull'apprezzamento medico delle persone obbligate a servire nella protezione civile (RS 522.5) e sull'elenco del materiale della protezione civile (RS 524.1). Si prevede inoltre di emanare una nuova ordinanza sull'allarme, la quale raggrupperà le disposizioni oggi sparse in diversi testi di legge.

1.3.3 Realizzazione della riforma

L'entrata in vigore della nuova legge federale sulla protezione della popolazione e sulla protezione civile è prevista per il 2003. In molti Cantoni sono già stati adottati i preparativi per la realizzazione della protezione della popolazione. Il processo di attuazione e la durata di tale processo varieranno però da Cantone a Cantone, dato che questi fattori dipendono dal grado di regionalizzazione raggiunto e dalle necessità specifiche di ciascuno di essi. Molto dipenderà pure dalla misura in cui la riforma della protezione della popolazione e la nuova legge federale renderanno necessario un intervento a livello di legislazione cantonale.

L'adozione di misure preventive adeguate permetterà di passare al nuovo sistema di protezione della popolazione senza intoppi, in particolare nel campo della protezio-

ne civile. Tali misure riguardano in particolare il settore del personale, e consistono ad esempio nella regolamentazione del reclutamento, dell'istruzione e del proscioglimento dei militi della protezione civile in seguito all'abbassamento dell'età per prestare servizio.

Con il progetto «Protezione della popolazione» si vuole istituire, nel campo della politica di sicurezza, uno strumento semplice e flessibile, con il quale sia possibile soddisfare le necessità di protezione attuali e future della popolazione per mezzo di un'operatività conforme alla situazione. La realizzazione pratica del progetto non costituirà la conclusione di tale processo. La protezione della popolazione deve infatti evolversi in base alle conoscenze acquisite adattandosi continuamente alle nuove condizioni nel campo della politica di sicurezza.

1.4 Principali aspetti della riforma

1.4.1 Nuovo orientamento della protezione della popolazione

Il nostro Rapporto sulla politica di sicurezza 2000 descrive il ventaglio di pericoli attuale e futuro come sempre più complesso e dinamico. La valutazione delle minacce in base a probabili scenari, elaborati nell'ottica della protezione della popolazione, permette di trarre le conclusioni seguenti:

- L'importanza delle diverse minacce è radicalmente cambiata. A medio termine le catastrofi e le situazioni d'emergenza rappresentano la sfida maggiore per la protezione della popolazione. La probabilità che si verifichino situazioni di questo tipo è molto elevata, i tempi di preavviso sono brevi o inesistenti, e vista la forte concentrazione dei beni e la sempre maggiore dipendenza dell'uomo dalle infrastrutture, le catastrofi causano danni molto più importanti rispetto al passato.
- I conflitti armati hanno invece perso d'importanza, d'un canto perché la probabilità che la Svizzera rimanga coinvolta in una guerra è remota, d'altro canto perché i tempi di preallarme sono molto lunghi.

Per l'orientamento futuro della protezione della popolazione ne risulta quindi che le principali competenze della protezione della popolazione, e in particolare quella della protezione civile, non saranno più incentrate sulle esigenze poste da un conflitto armato, bensì su quelle poste dal fronteggiamento di catastrofi e altre situazioni d'emergenza. Nel campo della politica di sicurezza l'ordine delle priorità cambia: il compito principale della protezione della popolazione consisterà nella protezione della popolazione, delle sue basi vitali e dei beni culturali *in primo luogo* in caso di catastrofi e altre situazioni d'emergenza, e solo *in secondo luogo* in caso di conflitto armato.

1.4.2 La protezione della popolazione come sistema civile integrato

La protezione della popolazione è concepita come sistema civile integrato delle cinque organizzazioni partner: polizia, pompieri, sanità pubblica, servizi tecnici e protezione civile. Esso è basato in modo coerente sui mezzi d'intervento sempre disponibili. L'attribuzione dei compiti alle singole organizzazioni partner dipende dalle rispettive competenze fondamentali. La polizia (ordine e sicurezza), i pompieri (salvataggio e lotta contro i sinistri in generale), la sanità pubblica (salute e sanità) e i servizi tecnici (funzionamento dell'infrastruttura tecnica) costituiscono i mezzi di primo intervento già usati alla collaborazione.

La protezione civile (protezione, assistenza e sostegno) è il principale mezzo d'intervento della seconda ora, che, in particolare, incrementa la capacità d'intervento delle altre organizzazioni partner in occasione di catastrofi e situazioni d'emergenza di vasta entità o di lunga durata. Il fatto che la protezione civile faccia parte del sistema integrato, la nuova attribuzione dei compiti e la focalizzazione sulle catastrofi e le altre situazioni d'emergenza porta ad una semplificazione delle strutture. Lo stato maggiore viene soppresso e l'organizzazione viene strutturata secondo il modello più semplice di una compagnia. Dal punto di vista degli effettivi è prevista una netta riduzione a livello nazionale: i membri della protezione civile passeranno dalle attuali 280 000 a 120 000 unità.

Le organizzazioni partner saranno riunite sotto *un unico* organo di condotta. In futuro, sotto la responsabilità generale dell'autorità competente, ad ogni livello politico vi sarà un solo organo di condotta politicamente legittimato responsabile del coordinamento, dei preparativi e dell'intervento delle organizzazioni partner in caso di sinistro.

Il progetto «Protezione della popolazione» mira inoltre a una più intensa collaborazione interregionale e intercantonale. La priorità sarà data alla regionalizzazione. Per questo le pianificazioni relative alle organizzazioni d'intervento si basano su regioni comprendenti da 6000 a 10 000 abitanti. Si tratterà inoltre di intensificare l'aiuto reciproco in caso di catastrofi e altre situazioni d'emergenza e la collaborazione nel campo dell'istruzione.

1.4.3 Struttura modulare e prontezza operativa differenziata

In base al tipo e all'entità del sinistro, il sistema di protezione della popolazione verrà ampliato secondo il principio modulare, a partire dai mezzi di pronto intervento sempre disponibili, con altri mezzi d'intervento e con lo strumento dell'aiuto interregionale e intercantonale. In caso di incremento della minaccia, Confederazione, Cantoni e Comuni aumentano, nel settore di loro competenza, tempestivamente e conformemente alla situazione, la prontezza operativa dei sistemi d'allarme per la popolazione, degli organi di condotta, dei mezzi d'intervento e dell'infrastruttura di protezione.

Il sistema di prontezza operativa differenziata è previsto in particolare per il caso di conflitto armato. Il tempo di preallarme, che secondo le attuali previsioni dovrebbe essere di vari anni, sarà sfruttato per ordinare il potenziamento, ovvero per adeguare

i mezzi della protezione della popolazione agli sviluppi della situazione. Concretamente si rimanderanno alla fase di potenziamento tutte le misure attuabili in tempi non troppo lunghi, in particolare il rinforzo degli effettivi come pure l'istruzione e l'equipaggiamento dei mezzi supplementari necessari solo in caso di conflitto armato.

Per garantire la credibilità e la capacità effettiva di potenziamento, alcune misure preventive vanno però adottate già oggi. Fanno parte dei provvedimenti la cui realizzazione richiede un certo tempo, in particolare la costruzione dell'infrastruttura di protezione e dei sistemi per dare l'allarme alla popolazione ancora necessari e la salvaguardia del valore di quelli già esistenti.

1.4.4 Ripartizione dei compiti e dei costi tra Confederazione e Cantoni

Il progetto «Protezione della popolazione» modifica la ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni. Fatte salve le competenze definite dalla legislazione federale, di principio la protezione della popolazione rientra nella sfera di competenza dei Cantoni. Ciò risulta dalla focalizzazione sulle catastrofi e le altre situazioni d'emergenza come pure dal fatto che tutte le organizzazioni partner, ad eccezione della protezione civile, in parte di competenza federale, sono regolamentate a livello cantonale. Questa soluzione federalista permette inoltre di tenere debitamente conto delle condizioni quadro e delle necessità regionali, spesso molto diverse tra loro.

Nel campo dei compiti viene effettuata una riattribuzione più chiara e netta tra Confederazione e Cantoni. Di principio, i Cantoni saranno responsabili di tutti i compiti legati alla gestione di catastrofi e altre situazioni d'emergenza. Rimarranno invece di competenza della Confederazione le misure ancora necessarie in vista di conflitto armato come pure determinate catastrofi rilevanti a livello federale, come l'aumento della radioattività e le epidemie. La Confederazione, inoltre, come contributo al buon funzionamento del sistema e per fornire un sostegno ai Cantoni, opererà in stretta collaborazione con questi ultimi in diversi settori, come nello sviluppo concettuale della protezione della popolazione, nella ricerca e nello sviluppo, nell'informazione, nell'istruzione e nella collaborazione internazionale.

La nuova ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni in base a competenze ben definite permette nel contempo un tipo finanziamento più semplice e quindi una maggiore trasparenza dei costi nel campo della protezione civile. Il tipo di finanziamento applicato finora, dove la Confederazione partecipava alle spese della protezione civile versando sussidi in base alla capacità finanziaria dei Cantoni, verrà sostituito da un finanziamento basato sulle competenze. I costi saranno così completamente assunti dal livello politico chiamato a svolgere un determinato compito. Questa chiara regolamentazione del finanziamento basato sulle competenze si trova in pieno accordo con i principi della nuova perequazione finanziaria (NPF).

1.4.5 Effettivi, reclutamento e obbligo di servire nella protezione civile

Con la focalizzazione sulle catastrofi e le altre situazioni d'emergenza e l'introduzione del sistema integrato per la protezione della popolazione, è possibile ridurre notevolmente gli effettivi delle due organizzazioni di milizia pompieri e protezione civile. I militi dei pompieri saranno ridotti da 160 000 a 110 000 unità, mentre quelli della protezione civile da 280 000 a 120 000 (compresi ca. 15 000 militi che, in base alle direttive cantonali, potranno essere prosciolti dall'obbligo di servire nella protezione civile a favore delle organizzazioni partner). Grazie alla riduzione degli effettivi, i militi avranno più possibilità di svolgere interventi reali, e questo contribuirà ad aumentare la loro professionalità e la loro motivazione. D'altra parte, saranno però necessari più interventi interregionali e intercantonali per prestare aiuto, in particolare, in regioni minacciate da catastrofi.

Verrà introdotto il reclutamento Comune dei militi di esercito e protezione civile. Il sistema di reclutamento più ampio permetterà una migliore assegnazione dei militi. In questo modo sarà possibile tenere meglio conto delle caratteristiche necessarie per le diverse funzioni nell'esercito e nella protezione civile come pure delle capacità dei singoli militi.

La modifica dell'obbligo di prestare servizio nella protezione civile apporterà miglioramenti, nell'ambito dell'attuale Costituzione federale. Con la riduzione degli effettivi, l'obbligo di servire nella protezione civile sarà accorciato di 10 anni, e durerà così dai 20 ai 40 anni. Dato che una volta terminato l'obbligo di prestare servizio militare viene a cadere quello di servire nella protezione civile, di fatto l'obbligo nazionale di servire verrà svolto nell'esercito (per es. nel servizio civile) o nella protezione civile. La possibilità del proscioglimento anticipato dei militi della protezione civile permette, secondo le istruzioni cantonali, di mettere a disposizione delle organizzazioni partner (in particolare dei pompieri di milizia) i militi di cui hanno bisogno. La possibilità di assumere volontariamente l'obbligo di servire nella protezione civile per le cittadine svizzere e gli stranieri verrà ampliata.

1.4.6 Concezione dell'istruzione

In base al nuovo orientamento della protezione della popolazione, l'istruzione sarà focalizzata sulle catastrofi e le altre situazioni d'emergenza. Responsabilità e competenze in materia d'istruzione saranno quindi trasferite ai Cantoni. L'istruzione supplementare necessaria in vista di conflitti armati sarà svolta durante la fase di potenziamento. Di principio le organizzazioni partner organizzano autonomamente la propria istruzione specifica, sfruttando vicendevolmente sinergie e conoscenze tecniche in seno al sistema di protezione della popolazione. Per far fronte alle cresciute esigenze, nel campo dell'istruzione viene data particolare importanza ad una formazione professionale degli organi di condotta.

L'istruzione nella protezione civile viene riconscepita. Per garantire un intervento polivalente dei militi della protezione civile, le funzioni di base sono state ridotte a tre (aiuto della condotta: assistente di stato maggiore; assistenza: addetto all'assistenza; sostegno: pioniere). Visto l'ampio ventaglio di compiti coperto da ogni singola funzione di base, la rispettiva istruzione sarà nettamente prolungata rispetto ad

oggi. Essa sarà suddivisa in un'istruzione generale e un'istruzione specializzata di almeno due e al massimo tre settimane. Militi scelti potranno specializzarsi mediante un'istruzione supplementare.

La Confederazione partecipa o organizza quei corsi d'istruzione che richiedono istruttori con conoscenze tecniche particolari o un'infrastruttura didattica dispendiosa. D'intesa con i Cantoni essa fornisce inoltre sussidi didattici omogenei per la protezione civile e istruisce gli istruttori a tempo pieno. In questo modo sarà possibile garantire una certa unità di dottrina a livello nazionale.

1.4.7 Materiale, installazioni telematiche e d'allarme

L'acquisto e il finanziamento del materiale si basa sulla ripartizione delle competenze tra Confederazione e Cantoni accennata in precedenza. Di principio i Cantoni sono responsabili del materiale necessario per far fronte ai sinistri quotidiani, catastrofi e altre situazioni d'emergenza. La Confederazione finanzia il materiale supplementare necessario per far fronte a catastrofi e situazioni d'emergenza particolari che rientrano nella sua sfera di competenza e quello da procurare in caso di conflitto armato. Ciò riguarda in particolare i sistemi per dare l'allarme alla popolazione (compresi gli impianti di telecomando), i sistemi telematici e il materiale unificato della protezione civile (al momento il materiale di protezione A e C) nonché l'equipaggiamento e il materiale delle costruzioni di protezione.

Il materiale necessario per le organizzazioni partner della protezione della popolazione è in gran parte già disponibile e in caso di necessità può essere completato con risorse di terzi o con le scorte dell'esercito. La Confederazione può accordarsi con i Cantoni in merito a servizi di loro competenza quali la valutazione e l'acquisto e la manutenzione di materiale.

1.4.8 Costruzioni di protezione

L'obbligo di costruire rifugi verrà ridimensionato e la realizzazione di rifugi ridotta al minimo indispensabile. Essenzialmente si tratta di colmare le lacune ancora esistenti localmente per mezzo di una gestione mirata della costruzione di rifugi, allo scopo di garantire pari opportunità di protezione a tutta la popolazione. I committenti di edifici commerciali saranno liberati dall'obbligo di costruire rifugi. Non verranno più realizzati rifugi neppure in caso di aggiunte edilizie importanti. Inoltre per appartamenti e ricoveri in futuro verranno realizzati, invece di un posto protetto per locale, generalmente solo 2/3 di posto protetto per locale. Chi costruirà piccoli edifici abitativi (ad es. case monofamiliari) avrà la possibilità di rinunciare alla realizzazione di un rifugio versando contributi sostitutivi in misura di gran lunga inferiore ad oggi. Questi contributi saranno utilizzati dai Comuni per finanziare i rifugi pubblici (di grandi dimensioni) ancora necessari. L'equipaggiamento successivo dei rifugi già esistenti (realizzati prima del 1987) con letti e latrine a secco non sarà più richiesto per l'immediato, ma posticipato alla fase di potenziamento.

Visto l'elevato numero di costruzioni realizzate in questo campo, in futuro la necessità di costruire impianti di protezione sarà praticamente nulla. Fanno parte di questo tipo di costruzioni i posti di comando, gli impianti d'apprestamento per le formazio-

ni d'intervento, i centri sanitari protetti e gli ospedali protetti. L'accento sarà quindi posto sulla salvaguardia del valore di queste costruzioni. Dato che gli sforzi attuali e futuri saranno essenzialmente protesi alla regionalizzazione, gli impianti più vecchi potranno essere soppressi, mentre per gli altri sarà mantenuta una prontezza operativa conforme all'uso previsto (per es. uso in caso di catastrofi e altre situazioni d'emergenza o a scopo didattico).

2 Procedura di consultazione

2.1 Cerchie consultate

In seguito alla nostra decisione del 2 maggio 2001, il DDPS ha posto in consultazione il Concetto direttivo della protezione della popolazione e l'avamprogetto di nuova legge federale sulla protezione della popolazione, contenente anche l'attuale legge sull'edilizia di protezione civile, ai Cantoni, ai partiti politici, alle organizzazioni interessate, alle associazioni e ai sindacati. La consultazione si è conclusa il 31 luglio 2001. Sono stati invitati a partecipare alla procedura di consultazione i governi cantonali, i partiti politici rappresentati nelle Camere federali e 81 organizzazioni, associazioni e sindacati direttamente o indirettamente interessati alla protezione della popolazione.

Di questi hanno risposto all'appello tutti i Cantoni, sei partiti rappresentati nelle Camere federali (PPD, PLR, PES, PLS, PS e UDC), 19 tra organizzazioni, associazioni e sindacati interessati come pure 12 gruppi interessati e privati non invitati alla consultazione.

2.2 Risultati della consultazione

2.2.1 Valutazione generale

In generale il concetto direttivo e il disegno di una nuova legge federale sulla protezione della popolazione sono stati accolti favorevolmente. Hanno goduto di larga approvazione soprattutto i contenuti della riforma della protezione della popolazione, descritti e concretizzati nei due documenti. Vengono così confermate le decisioni di fondo, già prese d'intesa con i Cantoni e le organizzazioni partner in due altre occasioni, ossia le consultazioni dell'inverno 1999 e della primavera 2000.

Dalle risposte pervenute nell'ambito della consultazione risultano particolarmente positivi i seguenti punti della riforma:

- la concezione di una protezione della popolazione come sistema integrato che riunisce sotto un unico organo civile di coordinamento e di condotta le cinque organizzazioni partner polizia, pompieri, sanità pubblica, aziende tecniche e protezione civile
- la focalizzazione della protezione della popolazione sull'aiuto in caso di catastrofi e altre situazioni d'emergenza
- la struttura modulare della protezione della popolazione, basata sui mezzi ordinari d'intervento, e la prontezza operativa differenziata in vista di un conflitto armato

- l’attribuzione della responsabilità per la protezione della popolazione ai Cantoni e la conseguente nuova ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni
- il passaggio, nella protezione civile, dal versamento di sussidi federali al finanziamento da parte dell’organo competente risultante dalla nuova ripartizione dei compiti e delle competenze tra Confederazione e Cantoni
- la netta riduzione degli effettivi delle organizzazioni di milizia: pompieri (da 160 000 a 110 000 militi ca.) e protezione civile (da 280 000 a 120 000 militi ca.)
- il reclutamento Comune dei militi dell’esercito e della protezione civile, più centralizzato e dai contenuti approfonditi, basato su funzioni ridefinite nell’esercito e nella protezione civile
- il mantenimento, in forma ridimensionata, dell’obbligo di costruire rifugi, collegato con una gestione ancora più mirata della costruzione di rifugi
- la salvaguardia del valore degli impianti di protezione ancora necessari dopo la regionalizzazione
- la possibilità, da parte delle autorità civili, di usufruire del sostegno sussidiario dell’esercito in funzione delle loro necessità

L’unico tra i Cantoni a respingere l’avamprogetto di legge è San Gallo. Concretamente, il rifiuto è però riferito unicamente alla ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni nel settore dell’istruzione. San Gallo chiede infatti che la competenza in questo ambito venga conferita interamente ai Cantoni. I Cantoni di Neuchâtel e del Giura mettono invece in dubbio l’utilità di mantenere l’obbligo di costruire rifugi.

Tra i partiti politici, l’unico a esprimere riserve inerenti punti fondamentali è il Partito socialista, che, come anche l’Unione sindacale svizzera, chiede l’abolizione dell’obbligo di costruire rifugi. Essi sono inoltre favorevoli all’abolizione dell’obbligo di prestare servizio nella protezione civile e al passaggio al principio del volontariato.

Se si valutano le diverse proposte e le osservazioni sollevate nel corso della procedura di consultazione, oltre a singole questioni che non pongono particolari problemi a livello politico e pratico, emergono sei punti importanti.

2.2.2 Netta distinzione nella legge tra protezione della popolazione e protezione civile

La maggior parte dei partecipanti alla procedura di consultazione esprime riserve sulla prevista istituzione di una base legale dal titolo «Legge federale sulla protezione della popolazione» applicabile alla protezione della popolazione e alla protezione civile. In singoli casi viene inoltre messa in dubbio la conformità dell’avamprogetto con la Costituzione. Per questo motivo, per la protezione della popolazione vista come sistema superiore, viene richiesta una legge propria che funga da «legge quadro», e per la protezione civile, che rientra in parte nella sfera di competenza della Confederazione, una seconda legge separata, con regolamentazioni unitarie in particolare nel campo dell’obbligo di prestare servizio di protezione, dell’istruzione e

delle costruzioni di protezione. Nessuna opposizione invece per l'integrazione, nel testo di legge principale, dell'attuale legge sull'edilizia di protezione civile.

L'elaborazione di due testi di legge separati, uno per la protezione della popolazione e l'altro per la protezione civile, non è sensata dal punto di vista pratico e impraticabile dal punto di vista giuridico. In essa si potrebbero definire solo compiti e strutture già esistenti. Inoltre, compete solo ai Cantoni legiferare nel campo delle organizzazioni partner (ad eccezione della protezione civile). I rispettivi responsabili lo confermano nella consultazione.

Con l'istituzione di *una sola* base legale per i due settori si vuole rafforzare l'idea e il concetto di protezione della popolazione quale sistema integrato e la posizione della protezione civile quale organizzazione partner in seno a questo sistema. Ciò costituisce uno degli obiettivi più importanti dell'attuale riforma. Per questo motivo, limitarsi ad una semplice revisione della legge federale sulla protezione civile, anche se possibile dal punto di vista giuridico, sarebbe un risultato politicamente e concretamente insufficiente.

La conformità dell'avamprogetto alla Costituzione federale è stata verificata dagli uffici federali al momento dell'elaborazione del testo posto in consultazione. Si è così dato seguito alla raccomandazione di rinunciare, nella parte introduttiva della legge, alla citazione dell'articolo 57 Cost. quale base legale, dato che la Confederazione, secondo l'articolo 61 Cost., può legiferare solo nel campo della protezione civile. Per quanto riguarda la protezione della popolazione, l'avamprogetto di legge si limita a regolamentare la collaborazione e la delimitazione delle competenze.

Per soddisfare le richieste dei partecipanti alla procedura di consultazione, il disegno di legge è stato intitolato «Legge federale sulla protezione della popolazione e sulla protezione civile». Le questioni particolari relative alla protezione della popolazione e alla protezione civile sono state disciplinate in due parti ben distinte, mentre le disposizioni comuni, in particolare il finanziamento, sono disciplinate in una terza parte.

2.2.3 Finanziamento della protezione civile (contributo di base)

Il passaggio dal versamento di sussidi federali al finanziamento da parte dell'organo competente, in pieno accordo con la ripartizione dei compiti e delle competenze tra Confederazione e Cantoni come pure con i principi e gli obiettivi della nuova perequazione finanziaria, non viene messo in discussione da nessun partecipante alla procedura di consultazione. Diversi Cantoni chiedono però un contributo di base da parte della Confederazione. In generale questa richiesta viene motivata con le spese dei Cantoni previste per il rafforzamento della protezione civile con personale e materiale in vista di conflitto armato (potenziamento). Concretamente è stato ad esempio proposto il finanziamento, da parte della Confederazione, dell'istruzione di base o di determinati corsi di formazione e di perfezionamento dei militi della protezione civile.

L'istruzione nella protezione civile, d'ora innanzi incentrata sull'aiuto in caso di catastrofi e altre situazioni d'emergenza, rientra nella sfera di competenza dei Cantoni. La richiesta di diversi Cantoni di versare un contributo di base si trova quindi

in netto contrasto con il principio, approvato, del finanziamento da parte dell'organo responsabile. Non si ammettono quindi deroghe al nuovo tipo di finanziamento. Approvando il versamento di un contributo di base, infatti, i Cantoni dovrebbero conferire alla Confederazione maggiori competenze nel campo dell'istruzione nella protezione civile di quanto previsto dal presente disegno di legge, e ciò sarebbe contrario a quanto auspicato dalla maggioranza dei Cantoni.

I calcoli dettagliati relativi ai futuri costi così come sono presentati nel Concetto direttivo della protezione della popolazione mostrano chiaramente che in futuro le spese dei Cantoni rimarranno invariate. Questo perché la Confederazione, nell'ambito del nuovo tipo di finanziamento legato alle responsabilità, come descritto nel progetto di legge e nel Concetto direttivo si assumerà notevoli costi supplementari, come ad esempio i costi complessivi derivanti dai sistemi per dare l'allarme alla popolazione e dalla salvaguardia del valore degli impianti di protezione. Per i Cantoni (compresi i Comuni) ciò implica uno sgravio finanziario in questi settori. Inoltre la Confederazione fornisce, indirettamente, un notevole contributo all'istruzione, ad esempio organizzando determinati corsi per i quadri e gli specialisti, ma anche elaborando i sussidi didattici per i corsi di competenza cantonale. Il passaggio al nuovo tipo di finanziamento avverrà mantenendo una neutralità dei costi. I costi complessivi diminuiranno; i Cantoni non saranno quindi gravati di ulteriori costi. Si tratterà piuttosto di adattare le singole posizioni del preventivo.

2.2.4 Tipo di prestazione di servizio

Nell'ambito della riforma della protezione della popolazione, uno dei maggiori temi di discussione è stato il futuro sistema di prestazione di servizio. L'obbligo di prestare servizio nella protezione civile così come è regolamentato nella presente legge viene accettato, ma per i Cantoni si tratta di una soluzione provvisoria che andrà sostituita, in un secondo tempo, da un sistema basato sull'obbligo generale di servire. Questo per garantire pari importanza ai diversi tipi di servizio nel campo della sicurezza, in particolare nell'esercito e nella protezione civile, ed evitare l'instaurarsi di un servizio «a due livelli». I due tipi di servizio figurano alla pari nella Costituzione federale affinché la protezione della popolazione assuma il necessario rilievo quale strumento della politica di sicurezza. In netta contrapposizione a queste proposte, il Partito socialista e l'Unione sindacale svizzera chiedono la soppressione dell'obbligo di prestare servizio nella protezione civile e un passaggio al principio del volontariato.

La possibilità di sostituire l'obbligo di prestare servizio militare e quello di servire nella protezione civile con un obbligo di servire generalizzato era già stata oggetto, nel 1996, del rapporto finale di una commissione di studio (SKAD). Il rapporto illustra complessivamente tre modelli di obbligo generale di prestare servizio. A suo tempo, tale commissione era però giunta alla conclusione che le future condizioni nel campo del personale e delle finanze non avrebbero giustificato o reso necessario un obbligo generalizzato di servire, eventualmente comprendente anche le donne. Le attuali organizzazioni basate sull'obbligo di servire sono state giudicate sufficienti per far fronte a periodi di grande necessità come si presentano ad esempio in caso di sinistri di ampia portata. Secondo la commissione, inoltre, era il caso di promuovere

la partecipazione volontaria delle donne. Questa valutazione è in gran parte valida ancora oggi.

Un passaggio dall'attuale sistema di prestare servizio a un sistema generalizzato richiederebbe una modifica della Costituzione federale. Viste le scadenze fissate per i progetti di riforma Esercito XXI e protezione della popolazione, questo non sarebbe stato possibile nei termini previsti per la realizzazione. Inoltre una radicale modifica del sistema di servizio è stata giudicata dalla maggioranza come politicamente inopportuna al momento attuale. Questo giudizio è emerso in particolare nelle discussioni relative alle tre varianti di sistema di prestazione di servizio proposte nel nostro Rapporto sulla politica di sicurezza 2000. I pompieri hanno rifiutato una soluzione discussa in una cerchia più ristretta nell'ambito della protezione della popolazione che prevedeva un obbligo di servire generale a livello nazionale per la protezione civile e i pompieri.

L'obbligo di servire nella protezione civile così come è disciplinato nel presente disegno di legge apporta notevoli miglioramenti rispetto al passato, e va quindi mantenuto. Una rivalutazione fondamentale del tipo di prestazione di servizio, se politicamente richiesto, avverrà solo in un secondo tempo. In quel momento si deciderà anche in merito all'eventuale modifica della Costituzione federale.

2.2.5 Regolamentazione della tassa d'esenzione dall'obbligo militare

Mentre l'obbligo di prestare servizio militare, e quindi l'eventuale versamento di una tassa d'esenzione dall'obbligo militare, in futuro terminerà nell'anno in cui il milite compie i 30 anni, l'obbligo di prestare servizio nella protezione civile durerà fino alla fine dell'anno in cui il milite compie i 40 anni. Diversi Cantoni propongono quindi di regolare il versamento della tassa d'esenzione dall'obbligo militare per i militi tra i 30 e i 40 anni. Questa proposta viene motivata con il fatto che finora, i militi della protezione civile potevano far valere, fino alla fine dell'obbligo di prestare servizio, a 42 anni, una riduzione sulla tassa d'esenzione dall'obbligo militare per i giorni di servizio annualmente prestati. Con l'abbassamento dell'età di prestare servizio di difesa a 30 anni, per i militi della protezione civile verrebbe a mancare lo stimolo finanziario per prestare servizio tra i 30 e i 40 anni. Una delle proposte consiste nella restituzione, secondo una base di calcolo fissata in precedenza, della tassa d'esenzione dall'obbligo militare già versata, a seconda del numero di giorni di servizio prestati nella protezione civile dopo il proscioglimento dall'obbligo militare.

Occorre in proposito precisare che la tassa d'esenzione dall'obbligo militare rappresenta una forma sussidiaria di adempimento dell'obbligo di prestare servizio militare. Dal punto di vista giuridico, la soluzione di restituire parte di questa tassa ai militi della protezione civile con più di 30 anni non è quindi realizzabile. Essa è insoddisfacente anche considerato il dispendio amministrativo che implicherebbe. Per questo motivo vanno trovate soluzioni che apportino un certo equilibrio. Una possibilità consisterebbe in una riduzione adeguata della tassa d'esenzione dall'obbligo militare per ogni giorno di servizio prestato nella protezione civile tra i 20 e i 30 anni.

2.2.6

Basi unitarie per l'istruzione nella protezione civile

La ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni nel campo dell'istruzione non trova opinioni unanimi, soprattutto tra i Cantoni. Il disaccordo riguarda in particolare il futuro ruolo svolto dalla Confederazione. Una piccola minoranza di Cantoni propone una competenza esclusivamente cantonale in materia d'istruzione. Una grande maggioranza auspica invece un maggiore impegno da parte della Confederazione, o perlomeno una collaborazione più stretta tra Cantoni e Confederazione. In tal modo si vuole garantire, sulla base della legge federale, l'uso di documenti d'istruzione unitari e vincolanti nel campo dell'istruzione nella protezione civile a livello nazionale. Questa necessità viene motivata con la netta riduzione degli effettivi, la quale in futuro renderà sempre più necessario l'aiuto intercantonale. Una tale collaborazione richiede però sempre una certa unità di dottrina o interoperabilità a livello nazionale. In questo contesto viene chiamata in causa anche la maggiore mobilità geografica dei militi, ad esempio nell'ambito della formazione professionale o dei sempre più frequenti cambiamenti del posto di lavoro.

Il totale conferimento della competenza in materia d'istruzione ai Cantoni cela il pericolo di una protezione civile a due o più livelli. Questo non sarebbe nell'interesse di nessuna delle due parti, né della Confederazione né dei Cantoni, e la maggior parte dei partecipanti alla procedura di consultazione lo ha sottolineato. D'altro canto l'organizzazione, da parte della Confederazione, ad esempio dell'intera istruzione di base, come auspicato da alcune parti, non sarebbe conforme alla concezione federalista della ripartizione dei compiti nella protezione civile, dato che, come convenuto in partenza, la competenza per l'istruzione rientra in primo luogo nella sfera di competenza dei Cantoni.

Le competenze in materia d'istruzione definite nel disegno di legge sono approvate da una larga maggioranza. Esse tengono conto di fattori come la redditività e l'efficienza: la Confederazione si occupa principalmente dell'istruzione che richiede istruttori professionisti con conoscenze tecniche particolari, tecnologie d'istruzione, d'informazione o di comunicazione speciali e quindi onerose, oppure dei corsi più economici se svolti in modo centralizzato (ad esempio a causa del volume d'istruzione ridotto). Su richiesta di una maggioranza di Cantoni, nel presente disegno di legge viene messo in evidenza il ruolo essenziale svolto dalla Confederazione nell'elaborazione di sussidi didattici omogenei in stretta collaborazione con i Cantoni.

2.2.7

Obbligo di costruire e di equipaggiare rifugi

Il mantenimento dell'obbligo di costruire rifugi, anche se in forma nettamente ridotta, viene in gran parte accettato, se non addirittura esplicitamente approvato. Gli unici a chiedere di sopprimerlo sono il Partito socialista e l'Unione sindacale svizzera come pure i Cantoni del Giura e di Neuchâtel. La Società svizzera dei proprietari fondiari accoglie favorevolmente il ridimensionamento dell'obbligo di costruire rifugi; visto però l'elevato numero di rifugi realizzato in Svizzera, chiede l'introduzione di un obbligo di costruire differenziato per edifici abitativi. Esso propone di esonerare i proprietari di edifici abitativi di piccole dimensioni, in particolare di case monofamiliari, dalla costruzione di un rifugio, e di ridurre i contributi sostitutivi. Esso chiede inoltre di sopprimere l'obbligo di equipaggiare i rifugi nelle costruzioni nuove. Questa richiesta è stata formulata anche da alcuni Cantoni.

Negli ultimi trent'anni, in Svizzera l'infrastruttura di protezione per la popolazione ha raggiunto un livello molto elevato, sia dal punto di vista quantitativo che qualitativo. Essenzialmente in futuro si tratterà unicamente di salvaguardare il valore di tale infrastruttura e di colmare le lacune ancora esistenti in modo mirato. A questo scopo i Cantoni dovranno gestire la costruzione di rifugi in modo ancora più mirato. Per realizzare i rifugi pubblici i Comuni potranno utilizzare i contributi sostitutivi.

L'obbligo di costruire rifugi verrà sensibilmente ridimensionato. In futuro i committenti di edifici commerciali nonché i proprietari di edifici abitativi che edificeranno delle aggiunte saranno liberati dall'obbligo di costruire rifugi. Inoltre per appartamenti e ricoveri si dovranno realizzare, invece di un posto protetto per locale, generalmente solo 2/3 di posto protetto per locale. Grazie ad una gestione coerente della costruzione di rifugi, di regola verranno realizzati solo rifugi a partire da una determinata grandezza minima. I committenti di edifici di piccole dimensioni, in particolare di case monofamiliari, dovranno versare contributi sostitutivi in misura nettamente inferiore rispetto ad oggi.

L'attuale obbligo di equipaggiare i rifugi realizzati prima del 1987 viene rinviato alla fase di potenziamento.

3 Interventi parlamentari

La trattazione del disegno di nuova legge permette di togliere di ruolo i seguenti interventi parlamentari:

1997 P 96.3298 Rinuncia alla costruzione di rifugi soprannumerari
(N 3.10.96, Baumberger; S 13.3.97)

L'obbligo di costruire rifugi è già stato ridimensionato, nelle basi legali, in occasione della "Riforma 95", ad esempio rinunciando alla realizzazione di posti protetti in caso di ristrutturazione e aggiunta di piani. Il presente disegno di legge prevede un ulteriore ridimensionamento. In futuro si rinuncerà alla realizzazione di posti protetti nel settore lavorativo (edifici commerciali) e in caso di aggiunte. Se tenuto conto anche della gestione ancora più mirata della costruzione di rifugi, tesa essenzialmente a colmare le lacune locali ancora esistenti, ne risulta un notevole sgravio finanziario in particolare per i committenti e i proprietari di edifici privati. Da non dimenticare inoltre la netta riduzione dei contributi sostitutivi. In futuro i rifugi pubblici non saranno più sussidiati dalla Confederazione. Per realizzare tali rifugi i Comuni potranno far capo ai contributi sostitutivi.

1998 P 98.3386 Soppressione dell'obbligo di costruire rifugi di protezione civile
(N 18.12.98, Weber Agnes)

La riforma della protezione civile nell'ambito del concetto di protezione della popolazione quale sistema integrato tiene conto delle mutate condizioni quadro nel campo della politica di sicurezza. La focalizzazione sull'aiuto in caso di catastrofi e altre situazioni d'emergenza porterà ad una riduzione degli effettivi di circa due terzi. Il futuro ridimensionamento della protezione civile, accompagnato dall'adattamento dei suoi compiti, corrisponde alle effettive necessità dei Cantoni in relazione ai loro mezzi per far fronte alle catastrofi, ma anche alle esperienze acquisite in occasione dei sinistri verificatisi negli ultimi anni. Questi avvenimenti hanno dimo-

strato che i mezzi dei pompieri non sono sufficienti per far fronte a sinistri di ampia portata e interventi di lunga durata.

L'obbligo di costruire rifugi verrà ridotto al minimo indispensabile e reso meno rigido. Questo porterà ad uno sgravio sostanziale degli enti pubblici e dei privati (committenti, proprietari di immobili). Visto il numero elevato di costruzioni di protezione realizzato a livello nazionale in grado di garantire la protezione di gran parte della popolazione, l'accento verrà posto in modo netto sulla salvaguardia del valore, e non più sulla costruzione. La costruzione di rifugi rientra però in quel numero esiguo di misure che, visto il tempo necessario per la messa in atto, non possono essere procrastinate alla fase di potenziamento (fase precedente un conflitto armato).

2000 P 99.3651 Valutazione della protezione della popolazione
(N 24.3.00, Haering)

L'attuale riforma della protezione della popolazione svizzera è stata influenzata anche da esperienze fatte in altri paesi europei in relazione ai loro sistemi di protezione della popolazione. Nell'ambito di uno studio condotto a livello internazionale sono stati messi a confronto diversi sistemi di protezione della popolazione e i loro costi. Nello studio si è tenuto conto, oltre a quelli svizzeri, dei dati di Germania, Finlandia, Francia, Austria e Svezia. I risultati dell'indagine mostrano che i punti principali della riforma del concetto di protezione della popolazione svizzero corrispondono in gran parte a quelli di riforme già attuate in altri Paesi per sistemi simili. Ciò riguarda in particolare la focalizzazione mirata sull'aiuto in caso di catastrofi e altre situazioni d'emergenza (e non più sui conflitti armati) nonché la riunione delle diverse organizzazioni di salvataggio in un unico sistema di protezione della popolazione completamente integrato. In Svizzera l'ultimo punto della riforma viene realizzato con l'adozione di un unico organo di condotta per le diverse organizzazioni partner. In questo modo è possibile eliminare i doppioni e ridurre massicciamente gli effettivi dei pompieri (di circa un terzo) e della protezione civile (di circa due terzi). Ne consegue una riduzione dei costi per lo Stato (costi preventivati e costi fuori preventivo) di circa il 30 per cento. La protezione della popolazione svizzera sarà sottoposta ad un continuo processo di sviluppo allo scopo di incrementarne l'efficienza.

2000 P 98.3452 Impiego della protezione civile come supporto agli organi
di sorveglianza
(N 8.6.00, Föhn)

In base al concetto di sistema integrato secondo il quale è concepita la protezione della popolazione, le formazioni della protezione civile possono essere utilizzate anche come mezzo di sostegno della polizia, in particolare in situazioni straordinarie e di interventi di lunga durata. In questo contesto i militi della protezione civile possono svolgere compiti per i quali non è necessario portare un'arma. L'istruzione e l'equipaggiamento dei militi compete alla polizia. Soddisfatti questi presupposti, è possibile impiegare formazioni della protezione civile per svolgere facili mansioni di sbarramento, sorveglianza e informazione a sostegno della polizia. Il Cantone è l'istanza che autorizza l'impiego di formazioni della protezione civile nell'ambito di questo tipo di interventi di pubblica utilità. In questo modo s'intende evitare abusi e la concorrenza a imprese private.

4 Parte speciale

4.1 Osservazioni generali relative al disegno di legge

Il testo di legge poggia da un lato sul nostro Rapporto del 7 giugno 1999 sulla politica di sicurezza (Rapolsic 2000), in cui si sottolinea la necessità di un'analisi globale della situazione in Svizzera per definire i compiti e l'importanza dei singoli strumenti della politica di sicurezza nonché le diverse correlazioni tra loro. D'altro canto esso è basato sui principi direttivi concordati con i Cantoni e i partner del progetto in un'unica procedura di consultazione nella primavera 2000 e approvati dal nostro Consiglio il 25 maggio 2000, nonché sul Concetto direttivo per la protezione della popolazione che lo ha seguito.

Il titolo «Legge federale sulla protezione della popolazione e sulla protezione civile» è stato scelto per evitare di creare confusione tra il settore protezione della popolazione quale sistema integrato superiore e quello della protezione civile quale organizzazione facente parte di questo sistema. Le questioni materiali relative ai due settori sono trattate in due parti ben distinte.

4.2 Commento dei singoli articoli

Ingresso

La nuova legge sulla protezione della popolazione e la protezione civile si basa sull'articolo 61 capoversi 1, 2 e 4 della Costituzione federale, nel quale viene conferita alla Confederazione la competenza di emanare prescrizioni nel campo della protezione civile.

La Confederazione non può legiferare nel campo della protezione della popolazione, dato che di principio quest'ultima rientra nella sfera di competenza dei Cantoni. In questo ambito il disegno di legge si limita quindi a regolamentare la collaborazione e la delimitazione delle competenze.

Titolo primo: Oggetto

Art. 1

Fatte salve le competenze federali, i Cantoni sono responsabili per la protezione della popolazione. Ai Cantoni competono soprattutto le misure da adottare in caso di catastrofi e altre situazioni d'emergenza. Alla Confederazione competono invece determinate catastrofi, quali l'incremento della radioattività e le epidemie, come pure le misure da adottare in vista di conflitti armati.

Nel campo della protezione civile la Confederazione disciplina l'obbligo di prestare servizio, l'istruzione, i settori del materiale e dei sistemi telematici e d'allarme, le costruzioni di protezione e il finanziamento.

Titolo secondo: Protezione della popolazione

Capitolo 1: Collaborazione nella protezione della popolazione

Art. 2

Lo scopo della protezione della popolazione consiste nel proteggere la popolazione e le sue basi vitali in caso di catastrofi, altre situazioni d'emergenza e conflitto armato. Essa contribuisce ad arginare e a far fronte ai sinistri.

Di principio la prevenzione, già assicurata da altre istituzioni, non rientra nei compiti della protezione della popolazione. La protezione della popolazione è in primo luogo un'organizzazione per l'intervento in caso di catastrofi e altre situazioni d'emergenza. Le misure per la prevenzione a medio e a lungo termine vengono adottate da altre istituzioni. Le misure a breve termine, invece, quali i lavori di rinforzo o la sorveglianza di corsi e specchi d'acqua, sono possibili già oggi e lo resteranno anche in futuro.

Art. 3

La protezione della popolazione coordina la collaborazione fra le cinque organizzazioni partner: polizia, pompieri, sanità pubblica, servizi tecnici e protezione civile. Se necessario può essere richiesto il sostegno di altre istituzioni, di organizzazioni e ditte private come pure dell'esercito.

Le cinque organizzazioni partner della protezione della popolazione sono responsabili per i propri settori di competenze e si sostengono a vicenda nello svolgimento delle loro attività.

L'attribuzione concreta dei compiti alle singole organizzazioni partner risulta dalla nuova concezione della protezione della popolazione quale sistema integrato. La definizione dei compiti è necessaria affinché le organizzazioni partner possano soddisfare le loro necessità specifiche in relazione all'istruzione e al materiale nonché adattare e completare le pianificazioni d'intervento.

Art. 4 lett. a-d

La condotta in caso di sinistro viene strutturata secondo il principio modulare. In caso di sinistri «ordinari», la condotta delle operazioni viene assunta dalla direzione d'intervento delle organizzazioni partner impiegate (di regola dai mezzi di primo intervento, ossia dai pompieri o dalla polizia). In caso di sinistri di ampia portata, la condotta incombe a una direzione d'intervento Comune formata da rappresentanti e specialisti delle organizzazioni partner coinvolte o dell'amministrazione.

Sotto la responsabilità delle autorità competenti, un organo di condotta politicamente legittimato assume il coordinamento e la condotta delle organizzazioni partner impiegate su un lungo arco di tempo in caso di sinistri di ampia portata. Le organizzazioni partner impiegate sono rappresentate in questo organo di condotta.

Art. 4 lett. e

Se la situazione di pericolo si aggrava, Confederazione, Cantoni e Comuni accrescono, nel settore di loro competenza e in funzione della situazione, la prontezza operativa dei sistemi per allarmare la popolazione, degli organi di condotta, delle organizzazioni partner e delle costruzioni di protezione. Questa fase prende il nome di «potenziamento».

Se vi è il rischio che scoppi un conflitto armato, il nostro Consiglio può decretare il potenziamento dei mezzi della protezione della popolazione. Il potenziamento dev'essere garantito nel tempo di preallarme di alcuni anni attualmente previsto. A questo scopo è necessario adottare misure in particolare nel campo del personale, dell'istruzione e del materiale.

Il personale supplementare necessario in caso di conflitto armato viene reclutato solo dopo che le autorità hanno disposto il potenziamento. A questo scopo la Confederazione può alzare il limite d'età per il servizio nella protezione civile, e se necessario avvalersi di militi prosciolti dall'esercito per raggiunto limite d'età e di militi non tenuti a prestare servizio militare. Per coprire il fabbisogno di personale supplementare in caso di potenziamento, i pompieri richiamano in servizio i militi anziani e fanno capo ai volontari. Le altre organizzazioni partner non adottano misure particolari per potenziare il personale.

Art. 5 cpv. 1

Il capoverso 1 di questo articolo corrisponde all'articolo 119 capoverso 2 della nuova legge militare (LM; RS 510.10)

Art. 5 cpv. 2

Il capoverso 2 rimanda al coordinamento delle diverse organizzazioni partner nel sistema integrato della protezione della popolazione, i cui settori sono citati negli articoli 7 e 8, e alle competenze del nostro Consiglio in materia di coordinamento degli strumenti della politica di sicurezza nell'ambito della cooperazione nazionale di sicurezza di cui tratta anche l'articolo 119 LM.

Art. 5 cpv. 3

V. commento dell'articolo 4 lettera e.

Art. 6

Fatte salve le competenze federali, i Cantoni sono responsabili per la protezione della popolazione. Ad essi competono soprattutto le misure da adottare in caso di catastrofi e altre situazioni d'emergenza. I Cantoni regolano gli aspetti relativi all'organizzazione, all'istruzione, alla prontezza operativa e all'intervento delle organizzazioni partner della protezione della popolazione ad eccezione dei servizi tecnici. Essi garantiscono la condotta nei tempi richiesti e in funzione della situazione nonché la prontezza operativa dell'infrastruttura di protezione. Sono responsabili dell'esecuzione delle prescrizioni relative alla protezione civile emanate dalla Confederazione. I Cantoni determinano quali compiti delegare ai Comuni nell'ambito delle loro responsabilità. Con l'affermazione esplicita «Essi regolano la collaborazione intercantonale» (cpv. 3) si vuole sottolineare questo aspetto importante della riforma. Per collaborazione intercantonale si intende quella in caso di catastrofi e altre situazioni d'emergenza o nel campo dell'istruzione.

Art. 7

I Cantoni e la Confederazione svolgono in Comune i seguenti compiti: sviluppo, a livello concettuale, della protezione della popolazione, informazione e collaborazione internazionale.

Art. 8

La ricerca e lo sviluppo nel campo della protezione della popolazione è necessaria per permettere a Confederazione, Cantoni e Comuni di svolgere i loro compiti, ma anche per promuovere le sinergie tra le organizzazioni partner. Per riunire queste ultime nella protezione della popolazione, è necessario coordinare e ampliare la ricerca e lo sviluppo, finora svolti separatamente.

Per mezzo della ricerca e dello sviluppo verranno elaborate le basi per lo svolgimento dei compiti della protezione della popolazione nel campo della politica di sicurezza. L'obiettivo principale consiste nella preparazione delle basi per l'orientamento strategico della protezione della popolazione. Al fine di garantire una certa unità di dottrina, ovvero un procedimento unitario e conforme alle necessità, verranno elaborate anche varianti per la soluzione di problemi e basi per l'esecuzione. Dovranno inoltre essere intrapresi sforzi volti a permettere alla Confederazione di garantire la condotta e il potenziamento in situazioni particolari e straordinarie. In questo campo assume grande importanza lo scambio di conoscenze. Le necessità nel campo della ricerca vengono determinate in base a scenari aggiornati dei possibili pericoli e alle necessità dei Cantoni.

La ricerca e lo sviluppo si estendono a tutti i settori di competenza della protezione della popolazione e sono al servizio di tutte le persone interessate a livello federale, cantonale e comunale. A questo scopo è istituita un'organizzazione di ricerca federale nella quale sono rappresentati i Cantoni. La Confederazione pianifica, gestisce e finanzia la ricerca e lo sviluppo nel campo della protezione della popolazione. Essa può affidare ricerche a scuole superiori o imprese private. La collaborazione a livello internazionale è auspicata.

La ricerca e lo sviluppo nel campo della protezione della popolazione sono considerate attività a lungo termine. Per questo motivo, per garantire continuità e redditività, essa richiede una pianificazione su vari anni e l'allestimento di preventivi a lunga scadenza.

Capitolo 2: Istruzione nella protezione della popolazione

Art. 9

Gli organi di condotta svolgono un ruolo fondamentale nell'ambito del sistema integrato di protezione della popolazione. Affinché i membri di tali organi siano in grado di far fronte senza indugio e in modo competente ai compiti complessi di loro responsabilità nel campo della pianificazione e dei preparativi nonché in caso di sinistro, è indispensabile fornire loro un'istruzione e un perfezionamento adeguati.

L'istruzione di base prepara i membri degli organi di condotta ad assumere la loro funzione tenendo conto della loro posizione gerarchica. Essi devono conoscere i pericoli e le minacce, i compiti degli organi di condotta e le possibilità d'impiego delle diverse organizzazioni partner. Inoltre devono essere formati nel lavoro di stato maggiore e conoscere l'infrastruttura di condotta.

I corsi di perfezionamento permettono di ripassare, completare e approfondire le conoscenze acquisite nell'istruzione di base, ma anche di controllare periodicamente la prontezza d'intervento degli organi di condotta. I membri degli organi di condotta

vengono inoltre preparati per mezzo di esercizi ad affrontare gli eventi che possono rendere necessario un intervento.

Art. 10 lett. a-d

Per garantire la collaborazione tra i diversi livelli in caso di sinistro, la Confederazione sostiene i Cantoni nell'istruzione degli organi di condotta e offre periodicamente corsi d'istruzione e di perfezionamento destinati a tali organi, così da integrare il più presto possibile gli insegnamenti tratti nel campo dell'aiuto in caso di catastrofi e altre situazioni d'emergenza (per esempio in base alla valutazione di sinistri) nelle pianificazioni relative alla protezione della popolazione a livello cantonale, regionale e comunale. Si tratta in particolare di corsi che richiedono istruttori a tempo pieno con conoscenze tecniche particolari o un'infrastruttura didattica complessa, oppure di corsi più economici se svolti a livello federale.

Art. 10 lett. e ed f

La Confederazione assicura l'istruzione e il perfezionamento del personale responsabile della formazione degli organi di condotta. In un'epoca caratterizzata da rapidi cambiamenti, oltre ad un'istruzione di base globale sono necessari continui aggiornamenti affinché gli istruttori possano soddisfare le elevate esigenze che gli interventi richiedono.

I corsi offerti dalla Confederazione sono aperti agli istruttori di tutte le organizzazioni partner, permettendo di sfruttare possibili sinergie nell'ambito dell'istruzione del personale insegnante.

Art. 10 lett. g

Vista la complessità dei pericoli e delle minacce attuali e future, per un'istruzione efficiente sono indispensabili le più moderne tecnologie nel campo dell'istruzione, dell'informazione e della comunicazione. L'acquisto e la manutenzione di questi mezzi superano di gran lunga le possibilità dei singoli Cantoni. Per questo motivo la Confederazione gestirà anche in futuro un'infrastruttura didattica adeguata ai tempi, necessaria per svolgere i corsi di sua competenza.

Titolo terzo: Protezione civile

Capitolo 1: Obbligo di prestare servizio di protezione civile

Sezione 1: Principi

Art. 11

L'obbligo di prestare servizio nella protezione civile è definito in funzione dell'idoneità fisica e psichica necessaria per svolgere questa prestazione di servizio. In questo modo si evita che le persone inabili al servizio militare vengano automaticamente obbligate a servire nella protezione civile, senza considerarne l'idoneità a prestare tale servizio. Si eviterà così ad esempio l'inutile incorporazione nella protezione civile di portatori di gravi handicap. Inoltre l'amministrazione dovrà tenere il controllo su oltre 20 000 militi in meno, visto che in futuro il limite d'età per prestare servizio verrà portato da cinquantadue a quarant'anni. Queste misure permetteranno di migliorare l'immagine della protezione civile.

Art. 12

Le persone che avranno assolto l'obbligo di prestare servizio militare o servizio civile non dovranno più prestare servizio nella protezione civile. Di principio, le persone tenute a prestare servizio militare prosciolte da tale obbligo (ad esempio per motivi di salute) prima di aver svolto almeno 50 giorni di servizio, sottostanno all'obbligo di prestare servizio nella protezione civile. In questo modo è possibile, anche per motivi di equità, evitare che le persone soggette all'obbligo militare vengano liberate da qualsiasi obbligo di servire dopo aver prestato solo alcuni giorni di servizio militare.

Art. 13 e 14

L'adattamento della durata dell'obbligo di prestare servizio nella protezione civile ci permetterà di reagire in modo flessibile ai problemi legati agli effettivi, in particolare in vista degli sviluppi della situazione nel campo della politica di sicurezza. Il prolungamento di un anno della durata dell'obbligo di servire nella protezione civile permetterebbe di disporre, a livello nazionale, di 5000 militi supplementari già istruiti; al contrario, l'accorciamento di un anno porterebbe ad una riduzione dello stesso ordine di grandezza.

Il previsto prolungamento massimo dell'obbligo di prestare servizio, pari a dieci anni, permette di disporre di gran parte del personale supplementare necessario in caso di conflitto armato. In una simile eventualità, potremo procurarci il personale rimanente assoggettando tutti i cittadini svizzeri che non sottostanno all'obbligo di prestare servizio militare o servizio civile all'obbligo di servire nella protezione civile.

Art. 15

Le cittadine svizzere e gli stranieri residenti nel nostro Paese avranno la possibilità, anche in futuro, di servire volontariamente nella protezione civile. D'ora in avanti questa possibilità verrà data in particolare anche ai militi prosciolti anzitempo dal servizio militare. I Cantoni decidono in merito all'ammissione dei volontari.

Art. 16

L'esercito e la protezione civile recluteranno in comune i militi. Le persone reclutate nella protezione civile assumeranno le tre funzioni di base seguenti: assistente di stato maggiore, addetto all'assistenza e pioniere. La procedura comprende l'informazione delle persone convocate, una giornata orientativa svolta a livello cantonale e il reclutamento. I requisiti per assumere le singole funzioni nell'esercito e nella protezione civile saranno ridefiniti per garantire un'incorporazione ottimale dei candidati. Non ci sarà libertà di scelta. L'esercito avrà la precedenza. Si terrà conto, nella misura del possibile, delle attitudini e dei desideri dei candidati. La direzione del reclutamento spetterà all'esercito. La collaborazione fra Confederazione e Cantoni sarà garantita.

L'obiettivo di questo nuovo sistema di reclutamento consiste nell'eliminare l'odierno sistema a due livelli (esercito - protezione civile), da molti criticato.

Il nostro Consiglio e il DDPS regolamenteranno mediante ordinanza i dettagli della procedura di reclutamento.

Art. 17

La gestione del personale da parte dei Cantoni, compresa la supervisione, è una conseguenza diretta della regionalizzazione della protezione civile cui mira la riforma. In questo senso si prevede anche un'attribuzione dei militi indipendente dal luogo di domicilio.

Art. 18

Incorporando dei militi nella riserva di personale è possibile evitare l'istruzione e il perfezionamento di militi non necessari per l'intervento. A livello organizzativo, per mezzo della riserva di personale si possono gestire in modo flessibile le diverse necessità di regioni e Cantoni nel campo del personale. Per evitare lo svolgimento di corsi d'istruzione non redditizi, ad esempio nell'ambito dei corsi di ripetizione, i militi attribuiti a questa categoria di personale non godono del diritto di prestare servizio.

Art. 19

La formulazione corrisponde alla regolamentazione attuale (art. 15 cpv. 1 LPCi e art. 26 OPCi; RS 520.1 e 520.11).

Art. 20

La riduzione a quarant'anni dell'età per prestare servizio conferisce nuove dimensioni all'attuale pratica di esonero di personale. Oggigiorno il 65 per cento dei militi esonerati dall'obbligo di prestare servizio ha più di quarant'anni. In singole categorie, ad esempio presso i membri degli organi civili di condotta, questa percentuale raggiunge circa il 90 per cento. Già tenendo conto di questi dati, i metodi applicati finora risultano del tutto sproporzionati. A ciò si aggiunge la nuova focalizzazione su catastrofi e altre situazioni d'emergenza e la netta riduzione degli effettivi della protezione civile. La pratica attuale di esonero del personale nel campo della «difesa integrata» (finora ca. 140 000 persone esonerate ad es. a favore dell'approvvigionamento economico del Paese, dei pompieri ecc.) perde gran parte del suo significato. Per analogia, la stessa cosa vale per i militi dell'esercito, per i quali l'obbligo di prestare servizio in futuro terminerà a trent'anni.

Al posto dell'attuale procedura di esonero, molto dispendiosa dal punto di vista amministrativo, entrerà in vigore il proscioglimento anticipato dall'obbligo di prestare servizio già previsto dalla legge sulla protezione civile. Si rinuncerà alla determinazione di quote, inutili dal punto di vista degli effettivi e fonte di complicazioni a livello organizzativo (attribuzione, controllo e sorveglianza delle quote ecc.). A livello nazionale le pianificazioni saranno basate su un effettivo di circa 15 000 militi prosciolti anticipatamente.

D'ora in avanti, i militi indispensabili all'adempimento dei compiti di un'organizzazione partner in caso di catastrofi e altre situazioni d'emergenza, potranno essere prosciolti anzitempo dall'obbligo di servire nella protezione civile. In questo modo si potranno evitare carenze di personale presso le organizzazioni partner. Si tratterà in particolare di persone con un impiego principale presso la polizia, i pompieri e i servizi sanitari di salvataggio, oppure con un impiego accessorio presso i pompieri e gli organi di condotta civili. I Cantoni, responsabili dell'organizzazione del sistema integrato di protezione della popolazione, decidono in merito al proscioglimento anticipato. Ciò permetterà di evitare un'«erosione» del personale della protezione

civile e una perdita degli investimenti nell'istruzione. Ai Cantoni viene così data anche la possibilità di combattere eventuali abusi.

Art. 21

Il Cantone decide dopo aver sentito il Comune.

Sezione 2: Diritti e doveri

Art. 22

Le disposizioni concernenti il soldo, il vitto, l'alloggio e il trasporto sono state riprese invariate dalla LPCi (art. 22).

Art. 23

Vista l'introduzione di un'istruzione di base anche nella protezione civile (art. 33), per motivi di parità di trattamento, a questa formazione verranno applicate le stesse disposizioni valide per la scuola reclute (in proporzioni ridotte). Il contenuto dell'articolo 23 LPCi è stato ripreso invariato.

I dettagli quali l'elenco dei servizi conteggiati vanno disciplinati a livello di ordinanza.

Art. 24

L'odierno sistema che tiene conto dei servizi prestati nella protezione civile nel calcolo della tassa d'esenzione dall'obbligo militare è mantenuto. L'aliquota di compensazione per il conteggio dei giorni di servizio prestati verrà fissata in un secondo tempo.

Si rinuncia all'introduzione di una tassa d'esenzione dal servizio di protezione civile. In base all'articolo 59 Cost., i militi obbligati a prestare servizio obbligatorio che non prestano servizio militare e neppure servizio civile (quale servizio sostitutivo), devono versare una tassa d'esenzione dal servizio obbligatorio. Il milite della protezione civile è quindi tenuto a versare questa tassa. L'introduzione di una tassa d'esenzione dal servizio di protezione civile porterebbe a una doppia tassazione del milite fra il ventesimo e il trentesimo anno d'età.

Il versamento di una tassa d'esenzione a partire dal trentunesimo anno d'età colpirebbe i militi della protezione civile che non adempiono il proprio obbligo di servire o che non sono idonei a prestare tale servizio. Questa soluzione permetterebbe di applicare, conformemente all'adempimento del servizio obbligatorio, l'adempimento sussidiario dell'obbligo di prestare servizio di protezione civile dal trentunesimo al quarantesimo anno d'età. Questa soluzione non merita di essere approfondita. Un'altra regolamentazione per il periodo dell'obbligo di prestare servizio di protezione civile al termine dell'obbligo di prestare servizio militare, per es. sotto forma di una restituzione, in base ai giorni di servizio prestati, della tassa d'esenzione dall'obbligo militare già versata, non è possibile dal punto di vista giuridico, dato che la tassa d'esenzione dall'obbligo militare costituisce una forma sussidiaria di adempiere l'obbligo di prestare servizio militare.

Art. 25 e 26

Le disposizioni concernenti l'assicurazione e gli obblighi sono state riprese invariate dalla LPCi (art. 25 e 27).

Sezione 3: Chiamata e controlli

Art. 27

L'articolo 27 descrive i singoli tipi di servizio e quindi i tipi d'intervento che i militi possono essere chiamati a svolgere.

Il nostro Consiglio chiama in servizio i militi della protezione civile in caso di sinistri di ampia portata che superano le possibilità di un singolo Cantone, in caso di conflitto armato e per svolgere interventi di pubblica utilità a livello nazionale.

Le formazioni della protezione civile sono mezzi cantonali e comunali; la loro chiamata va quindi regolata dai Cantoni. Per chiarire la situazione e contribuire alla certezza del diritto, il presente disegno di legge definisce in modo particolareggiato le possibilità offerte ai Cantoni di chiamare in servizio i militi della protezione civile. Allo scopo di evitare abusi si dovranno emanare, a livello di ordinanza, disposizioni vincolanti in materia di chiamata, in particolare in relazione allo svolgimento di lavori di pubblica utilità (per es. per evitare prestazioni di servizio presso il proprio datore di lavoro o per evitare di fare concorrenza all'economia privata ecc.). La chiamata va inoltre autorizzata dal Dipartimento (DDPS) o dal Cantone nell'ambito delle rispettive competenze.

Art. 28

Il controllo relativo ai militi della protezione civile, finora svolto dai Comuni, in futuro sarà di competenza dei Cantoni. Nel controllo dell'istruzione sono coinvolti anche organi federali (istruzione a livello federale, Amministrazione federale delle contribuzioni, tassa d'esenzione dall'obbligo militare, cassa di compensazione IPG). Nella nuova ordinanza sarà disciplinata con norme unitarie a livello nazionale la tenuta dei controlli nella protezione civile.

Capitolo 2: Doveri di terzi

Art. 29

Queste disposizioni corrispondono alla legislazione attuale, ossia all'articolo 28 capoversi 1 e 3 LPCi.

Art. 30-32

Queste disposizioni sono in gran parte riprese dalla LPCi senza modificarne il contenuto (art. 29-31).

Capitolo 3: Istruzione nella protezione civile

Art. 33

Il nuovo orientamento della protezione civile porta ad una nuova concezione dell'istruzione dei militi. La materia didattica è incentrata sul futuro compito principale della protezione civile, ossia l'aiuto in caso di catastrofi e altre situazioni d'emergenza, e non più sull'intervento in caso di conflitto armato. Le esigenze poste da quest'ultimo saranno soddisfatte in un'istruzione ampliata, impartita dopo che le autorità avranno ordinato il potenziamento.

Dopo il reclutamento, i militi seguono un'istruzione di base. Questa è costituita da due sequenze didattiche complementari:

- Nell'istruzione di base generale (IBG) vengono impartite a tutti i militi, indipendentemente dalla loro funzione, le conoscenze di base necessarie.
- Nell'istruzione di base relativa alla funzione (IBF) vengono impartite conoscenze tecniche legate all'intervento, differenziate a seconda della funzione rivestita dai militi.

Un'istruzione supplementare (IS) permette a militi scelti di assumere compiti speciali (per es. manutenzione degli impianti e del materiale). Questa formazione ulteriore può seguire immediatamente l'istruzione di base e l'istruzione relativa alla funzione, oppure aver luogo in un secondo tempo.

Art. 34 e 35

Per assumere una funzione di quadro, i candidati devono seguire una formazione di capigruppo o capisezione, capi di un settore specialistico dell'aiuto alla condotta o di comandante della protezione civile. I quadri sono responsabili per la condotta, l'istruzione e la capacità d'intervento delle formazioni o del settore di loro competenza. L'istruzione si basa su queste esigenze e incrementa le competenze tecniche del singolo.

I quadri della protezione civile seguono periodicamente corsi di perfezionamento. In questo modo è possibile diffondere e realizzare rapidamente le novità.

Art. 36

I corsi di ripetizione si tengono annualmente allo scopo di mantenere in allenamento i militi, affinché siano in grado di adempiere i loro compiti in ogni momento. Visto l'elevato grado di difficoltà dei compiti assunti nel campo della condotta e dell'istruzione, i quadri devono prestare un numero di giorni di servizio maggiore. I corsi di ripetizione servono in primo luogo a verificare, completare e rafforzare la prontezza operativa delle formazioni e dei quadri della protezione civile. Permettono inoltre ai quadri di acquisire la necessaria esperienza nella condotta. I corsi di ripetizione possono essere utilizzati anche per svolgere esercizi in Comune con altre organizzazioni partner.

Art. 37

Questo articolo corrisponde a prescrizioni dello stesso tenore nella legislazione militare (art. 59 cpv. 2 LM; RS 510.10). Esiste un bisogno imperativo ai sensi di questo articolo in caso di un onere straordinario a carico dell'amministrazione della

protezione civile o di lavori che richiedono l'impiego di specialisti con conoscenze particolari.

Art. 38

L'attuale legge prevede prescrizioni minime inerenti la convocazione ai servizi d'istruzione (invio, richieste di differimento). Queste vanno mantenute anche nella nuova legislazione.

L'organizzazione dell'amministrazione federale è di competenza del nostro Consiglio.

L'organo federale responsabile della protezione civile (e della protezione della popolazione) non è ancora stato designato (art. 43 cpv. 2 LOGA; RS 172.010).

Art. 39

La Confederazione istituisce, in collaborazione con i Cantoni, le basi per un'istruzione possibilmente unitaria (unità di dottrina). Per motivi di redditività, la Confederazione istruisce i comandanti della protezione civile e i loro sostituti come pure i quadri e determinati specialisti dell'aiuto alla condotta e della protezione dei beni culturali. Su richiesta dei Cantoni essa può svolgere corsi d'istruzione e di perfezionamento che di per sé rientrerebbero nella loro sfera di competenza. In base al finanziamento secondo le competenze, i Cantoni assumono i relativi costi.

Art. 40

La Confederazione assicura l'istruzione e il perfezionamento del personale responsabile dell'istruzione nel campo della protezione civile. In un'epoca caratterizzata da rapidi cambiamenti, oltre ad un'istruzione di base globale sono necessari continui aggiornamenti affinché gli istruttori possano soddisfare le esigenze elevate richieste dalla loro funzione. Singoli moduli d'istruzione sono aperti anche al personale d'istruzione delle altre organizzazioni partner.

Art. 41

Vista la complessità delle minacce e dei rischi esistenti, per un'istruzione efficiente sono indispensabili le più moderne tecnologie nel campo dell'istruzione, dell'informazione e della comunicazione. L'acquisto e la manutenzione di questi mezzi superano di gran lunga le possibilità dei singoli Cantoni. Per questo motivo la Confederazione gestirà anche in futuro un'infrastruttura didattica adeguata ai tempi, necessaria per svolgere i corsi di sua competenza.

Art. 42

Già al momento della riduzione degli effettivi seguita alla riforma 95 della protezione civile, alcuni centri d'istruzione cantonali, regionali e comunali si sono rivelati superflui.

L'articolo 42 riprende di principio il contenuto degli articoli 60 e 76 dell'ordinanza sulla protezione civile (OPCi; RS 520.11). Dal 1° gennaio 2001 le disposizioni transitorie dell'articolo 76 OPCi non sono più in vigore.

Capitolo 4: Materiale e sistemi telematici e d'allarme

Art. 43

Di principio l'acquisto del materiale necessario localmente compete ai Cantoni. Questo verrà procurato in primo luogo in vista di catastrofi e altre situazioni d'emergenza e scelto in base al tipo di intervento. Le sinergie esistenti fra le diverse organizzazioni partner dovranno essere sfruttate.

La Confederazione finanzia il materiale supplementare necessario per far fronte a catastrofi e situazioni d'emergenza particolari che rientrano nella sua sfera di competenza e quello da procurare in vista di un conflitto armato. Ciò riguarda in particolare i sistemi per allarmare la popolazione, i sistemi telematici della protezione civile, l'equipaggiamento e il materiale degli impianti di protezione e il materiale unificato della protezione civile (al momento il materiale di protezione AC). Va garantita la compatibilità con gli equipaggiamenti delle altre organizzazioni partner. Per la valutazione e l'acquisto del materiale i Cantoni devono inoltre avere la possibilità di rivolgersi agli organi federali competenti in materia.

La Confederazione definisce i requisiti per i sistemi di diffusione dell'allarme alla popolazione. Le sirene (comprese quelle delle centrali nucleari e per l'allarme acqua) e i rispettivi sistemi di telecomando devono essere conformi alle esigenze tecniche più moderne, pronte all'uso e attivabili in modo centralizzato per coprire tutto il territorio. La Confederazione si assume i costi per la realizzazione e il rimodernamento di questi sistemi. I Cantoni sono responsabili della loro realizzazione. I Comuni o i gestori si occupano dell'esercizio e della manutenzione.

I sistemi di trasmissione necessari per sostenere gli organi di condotta nel campo della telematica vanno preparati o messi a loro disposizione. Oltre alla preparazione di apparecchi compatibili e delle installazioni occorrenti negli impianti di protezione, è necessario anche integrarli in reti fisse o reti radio. Questo equipaggiamento costituisce la base tecnica della telematica anche in caso di conflitto armato.

Art. 44

Il contenuto dell'articolo 44 è stato ripreso invariato dalla LPCi (art. 51).

Capitolo 5: Costruzioni di protezione

Sezione 1: Rifugi

Art. 45

Le costruzioni di protezione civile esistenti vengono mantenute. Per garantire pari opportunità a tutti i cittadini in caso di conflitto armato, ogni abitante deve disporre di un posto protetto nelle vicinanze del suo domicilio. In caso di catastrofi e altre situazioni d'emergenza (terremoto, pericolo di valanghe, contaminazione radioattiva, ecc.), dev'essere possibile utilizzare i rifugi come alloggi di fortuna.

Art. 46

I posti protetti disponibili in Svizzera sono numerosi, ma ci sono ancora lacune locali. Per garantire pari opportunità a tutti i cittadini, è necessario realizzare nuovi

posti protetti in modo da colmare le lacune esistenti e quelle causate dall'incremento demografico.

Di principio l'obbligo di costruire rifugi viene quindi mantenuto. Al momento della costruzione di un nuovo edificio abitativo o di un ospedale, il proprietario è tenuto a realizzare un rifugio. I Comuni devono realizzare ed equipaggiare rifugi pubblici nelle zone dove non vi sono posti protetti a sufficienza.

In futuro si rinuncerà alla realizzazione di rifugi in caso di aggiunte importanti a edifici e sul luogo di lavoro (edifici commerciali), ridimensionando così l'obbligo di costruire rifugi. Inoltre per appartamenti e ricoveri in futuro verranno realizzati, invece di un posto protetto per locale, generalmente solo 2/3 di posto protetto per locale.

I rifugi esistenti non ancora equipaggiati (costruiti prima del 1987) lo saranno solo nella fase di potenziamento.

Art. 47

I Cantoni gestiscono la costruzione dei rifugi secondo le prescrizioni federali, regolano l'applicazione dell'obbligo di costruire e determinano l'ammontare dei contributi sostitutivi in base alle prescrizioni federali. Se non viene realizzato un rifugio o se il fabbisogno di posti protetti nella zona di valutazione è coperto, il proprietario dell'immobile è tenuto a versare contributi sostitutivi, anche se in misura ridotta rispetto ad oggi. Questi contributi vengono impiegati in primo luogo per finanziare i rifugi pubblici dei Comuni. Essi permettono di finanziare gran parte dei costi di costruzione e di salvaguardia del valore dei rifugi.

Se in un Comune sono stati realizzati tutti i rifugi prescritti, i contributi sostitutivi potranno essere utilizzati come finora (secondo l'attuale legislazione in materia d'edilizia di protezione civile, LEPCi/OEPCi; RS 521.1 e 521.11), per altre misure nel campo della protezione civile.

Art. 48 e 49

Gli articoli 48 e 49 riprendono per analogia diverse disposizioni dell'attuale legislazione (LEPCi/OEPCi).

Si rinuncerà alla riscossione a titolo di garanzia del 3 per cento dei costi di costruzione, dato che per i rifugi sono responsabili i Cantoni (in base alle prescrizioni federali). Essi sono liberi di introdurre disposizioni in merito nella propria legislazione. La Confederazione ha sviluppato dei modelli di calcolo per determinare i costi dei posti protetti. Il riassunto inviato ai Cantoni sotto forma raccomandazione permetterà ai Cantoni di determinare l'ammontare delle prestazioni di garanzia.

Nella nuova legge, le attuali prescrizioni dell'articolo 19 OEPCi sono state riprese negli articoli 49 (rifugi) e 55 (impianti). L'articolo 49 regola la soppressione dei rifugi obbligatori, per i quali la Confederazione non versa più alcun sussidio dal 1981. Per questo si rinuncia all'obbligo di restituire i sussidi concessi. Di regola i rifugi pubblici non vengono soppressi ma rinnovati.

Sezione 2: Impianti

Art. 50-55

Sono considerati impianti di protezione i posti di comando, gli impianti d'apprestamento, i centri sanitari protetti e gli ospedali protetti.

Gli impianti di protezione sono utilizzati in primo luogo per garantire la condotta e la prontezza operativa dei mezzi della protezione della popolazione. I posti di comando servono alla condotta e all'aiuto alla condotta. Gli impianti d'apprestamento accolgono il personale e una parte del materiale delle formazioni delle organizzazioni partner.

La Confederazione fissa le condizioni quadro per gli impianti di protezione destinati al servizio sanitario. I Cantoni sono tenuti a prevedere posti letto e possibilità di cura negli ospedali protetti e nei centri sanitari protetti per almeno lo 0,6 per cento della popolazione. Questa responsabilità, finora disciplinata nell'articolo 53 dell'ordinanza sulla protezione civile, nella nuova legge viene messa chiaramente in risalto. A differenza degli ospedali protetti, i centri sanitari protetti non sono direttamente collegati a un ospedale. Se i Cantoni e gli organi responsabili per gli impianti protetti del servizio sanitario riscontrano un bisogno di posti letto superiore a questa percentuale, la Confederazione può aumentare i sussidi nel campo della costruzione e del materiale fino a coprire lo 0,8 per cento della popolazione. Questi dettagli non vanno però regolati a livello di legge, bensì a livello di ordinanza.

I posti sanitari esistenti saranno utilizzati come rifugi per persone bisognose di cure. Gli altri impianti di protezione in soprannumero a causa dei processi di regionalizzazione o di riduzione degli effettivi della protezione civile saranno adibiti ad altri usi e utilizzati ad esempio come rifugi per persone o beni culturali.

D'ora in poi verrà tenuto pronto alla messa in esercizio immediata solo un numero limitato di impianti di protezione, da utilizzare a scopi didattici o in caso di catastrofi e altre situazioni d'emergenza. Gli altri impianti protetti saranno preservati nella loro funzione, ma con un grado di prontezza operativa ridotto. La Confederazione emana le prescrizioni concernenti la prontezza operativa degli impianti.

Sezione 3: Disposizioni Comuni

Art. 56-58

Gli articoli da 56 a 58 sono stati ripresi per analogia dall'attuale legislazione (art. 8, 9 e 11 LEPCi).

La manutenzione dei rifugi dovrà essere assicurata anche in futuro, ma l'articolo 57 precisa che la prontezza operativa non dovrà più essere garantita in ogni momento, ma solo su disposizione del nostro Consiglio (prontezza operativa differenziata in vista di un conflitto armato; art. 71 cpv. 1 lett. g). Contrariamente ad ora, questa disposizione si riferisce a tutte le costruzioni di protezione (finora solo agli impianti di protezione; art. 9 LEPCi)

Capitolo 6: Distintivo internazionale e carta d'identità della protezione civile

Art. 59

Le disposizioni relative al distintivo internazionale e alla carta d'identità della protezione civile basate sul Protocollo aggiuntivo I del 8 giugno 1977 (RS 0.518.521) alla Convenzione di Ginevra del 12 agosto 1949 sulla protezione delle vittime di conflitti armati internazionali (RS 0.518.51) sono state riprese dall'attuale legislazione sulla protezione civile (LPCi), ma rielaborate dal punto di vista redazionale.

Capitolo 7: Responsabilità per danni

Art. 60-65

Le disposizioni relative alla responsabilità per danni sono state riprese praticamente invariate dalla LPCi (art. 58-63).

Il compito di ripartire i costi tra le autorità tenute al risarcimento viene trasferito al nostro Consiglio, dato che, visto il nuovo modello di finanziamento (v. art. 71), una ripartizione secondo l'attuale sistema basato sul calcolo dei sussidi non è più possibile.

Il termine «istruttore» è stato sostituito da quello più generale di «personale insegnante».

Capitolo 8: Protezione giuridica

Art. 66 e 67

Le disposizioni relative alla protezione giuridica sono state riprese praticamente invariate dalla LPCi (art. 64 e 65). Dovranno essere adattate alla nuova legge sul Tribunale amministrativo federale (LTram; FF 2001 4083 segg.) al momento in cui quest'ultima entrerà in vigore.

Capitolo 9: Disposizioni penali

Art. 68-70

Queste disposizioni sono state riprese dalla LPCi praticamente senza modificarne il contenuto (art. 66-68).

Titolo quarto: Disposizioni Comuni

Capitolo 1: Finanziamento

Art. 71

Con l'introduzione del sistema integrato di protezione della popolazione, il sistema di finanziamento della protezione civile cambierà radicalmente. I sussidi federali

versati secondo la capacità finanziaria dei Cantoni verranno a cadere e la totalità dei costi sarà assunta dall'istanza competente (finanziamento da parte dell'organo responsabile). Si prevede che nei prossimi anni le spese degli enti pubblici diminuiranno complessivamente di circa il 15 per cento rispetto al 1998. Saranno soprattutto i Cantoni e i Comuni a trarre beneficio dal nuovo sistema di finanziamento, dato che offre loro un margine di manovra più ampio. Se questa soluzione porterà ad un'ulteriore riduzione delle spese dipenderà in larga misura dai Cantoni e dai Comuni. Le spese della Confederazione resteranno invece invariate rispetto al 1998.

Per quanto concerne il capoverso 1 lettere d ed e, la Confederazione si assume solo le spese legate alle proprie attività relative ai settori secondo l'articolo 7 (sviluppo concettuale della protezione della popolazione, informazione e collaborazione internazionale) come pure per la ricerca e lo sviluppo secondo l'articolo 8.

I costi supplementari riconosciuti per un rifugio secondo il capoverso 2 risultano dalla differenza tra i costi di realizzazione di un rifugio (compreso l'equipaggiamento) e i costi di realizzazione di una cantina delle stesse dimensioni.

L'importo forfettario di cui al capoverso 3 copre i costi straordinari (elettricità, acqua, carburanti, ecc.) per la messa in esercizio regolare dei sistemi. Frequenza e durata della messa in esercizio sono prescritti nelle «Istruzioni tecniche per la manutenzione» (ITM). Occorrerà ad esempio controllare se il serbatoio dell'acqua è stagno, limitare l'umidità nella costruzione o mettere in funzione il gruppo elettrogeno.

La Confederazione si assume i costi risultanti dai punti elencati nei capoversi 1-3. Da questa affermazione si potrebbe dedurre che tutti gli altri costi devono essere assunti da altri organi, ad esempio dai Cantoni. Il capoverso 5 apporta un chiarimento in relazione alla realizzazione degli impianti di protezione e dei rifugi per beni culturali (cpv. 2).

Capitolo 2: Trattamento di dati personali

Art. 72 e 73

I due articoli sono stati introdotti in base alla legge sulla protezione dei dati (LPD; RS 235.1)

Capitolo 3: Disposizioni finali

Art. 74 e 75

Come finora l'Ufficio federale della protezione civile, anche il futuro organo federale responsabile per la protezione della popolazione e la protezione civile avrà facoltà di emanare norme giuridiche (art. 48 cpv. 2 LOGA; v. anche le spiegazioni relative all'art. 38).

Art. 76 e 77

L'entrata in vigore è prevista il ... 2003.

5 **Conseguenze**

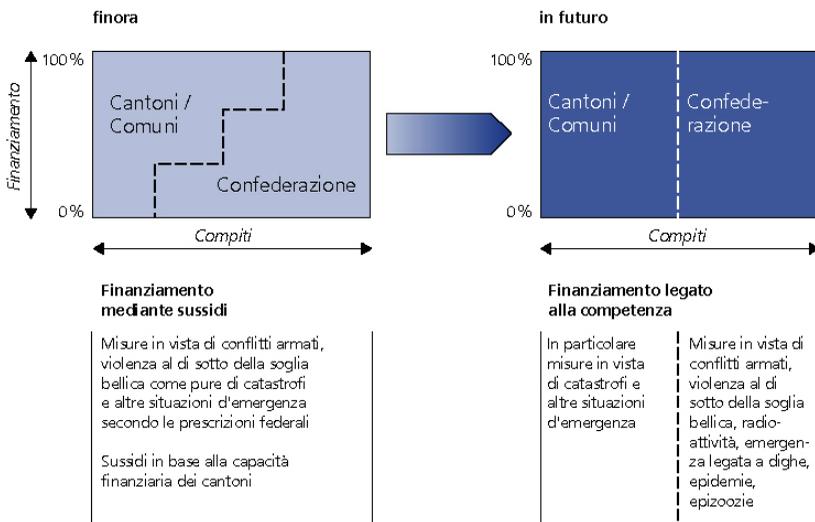
5.1 **Conseguenze finanziarie**

5.1.1 **Situazione iniziale**

Le uscite più importanti delle organizzazioni partner della protezione della popolazione sono legate alla loro attività principale, che varia per ciascuna di esse. I costi della polizia, dei pompieri, della sanità pubblica e dei servizi tecnici sono in gran parte determinati da attività svolte quotidianamente, ossia dalla gestione di sinistri non eccezionali. La parte destinata alle catastrofi e alle altre situazioni d'emergenza o di conflitti armati è minima. I costi della protezione civile, al contrario, sono determinati proprio da questo tipo di minacce. Per questo motivo la riforma e il nuovo concetto di protezione della popolazione non avranno ripercussioni sul tipo di finanziamento delle organizzazioni partner (ad eccezione della protezione civile), anche perché queste rientrano nella sfera di competenza dei Cantoni. Ciononostante, lo sfruttamento di sinergie nell'ambito della protezione della popolazione e le riforme già introdotte presso le organizzazioni partner (ad esempio riforma dei pompieri), permetteranno risparmi anche in questi settori.

5.1.2 **Nuovo tipo di finanziamento**

Nel campo della protezione civile sono previste notevoli modifiche nel modo di finanziamento. Finora, la Confederazione partecipava alle spese della protezione civile versando sussidi in base alla capacità finanziaria dei Cantoni; in futuro verrà applicato il finanziamento basato sulle competenze. Ogni livello politico si assumerà quindi la totalità dei costi in base alle competenze che gli incombono. La ripartizione dei costi tra Cantoni e Comuni sarà disciplinata nel quadro delle legislazioni cantonali.



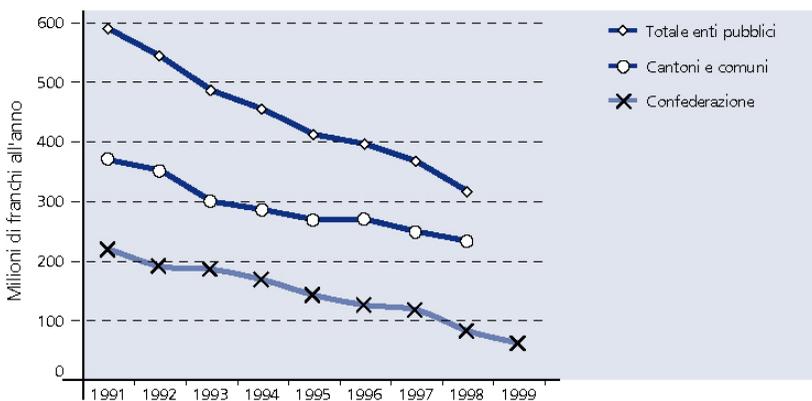
Il cambiamento del tipo di finanziamento in base alla nuova ripartizione dei compiti sgraverà Confederazione e Cantoni, compresi i Comuni, in determinati settori, mentre li porterà ad assumersi nuovi costi in altri. In pratica la Confederazione dovrà assumersi nuovi costi nel campo dei sistemi telematici e d'allarme nonché degli impianti di protezione, ma sarà sgravata nel campo dell'istruzione. La situazione è diametralmente opposta per i Cantoni e i Comuni. I costi supplementari e gli sgravi per le singole categorie sono descritti dettagliatamente nel Concetto direttivo della protezione della popolazione (capitolo 11 e Appendice A1). Da un punto di vista generale il cambiamento del tipo di finanziamento garantisce la neutralità dei costi, di modo che né la Confederazione né i Cantoni dovranno sopportare costi supplementari rispetto al passato. Al contrario: complessivamente i costi della protezione civile diminuiranno.

5.1.3 Previsione per i costi preventivati della protezione civile

5.1.3.1 In generale

Per quanto concerne la protezione civile, dall'inizio degli anni Novanta le diverse riforme e misure di ottimizzazione hanno apportato una diminuzione del 50 per cento dei costi in preventivo. Questo dimezzamento dei costi da parte di Confederazione, Cantoni e Comuni è stato possibile grazie a rinunce nell'ambito di progetti in corso, al nuovo orientamento nei compiti da svolgere e alla regionalizzazione delle organizzazioni di protezione civile. Le spese preventivate dalla Confederazione per la protezione civile nel 1998 ammontavano a 83 milioni, quelle dei Cantoni e dei Comuni a 233 milioni. A questi si aggiungono 11 milioni di contributi sostitutivi versati da privati, da utilizzare nel campo delle costruzioni di protezione (rifugi e impianti di protezione realizzati dai Comuni).

Preventivo di spesa per la protezione civile 1991 – 1998



Il nuovo orientamento della protezione civile previsto dalla riforma della protezione della popolazione, a partire dall'attuazione del nuovo sistema nel 2003 permetterà un'ulteriore riduzione dei costi in preventivo del 15 per cento circa rispetto al 1998. I costi d'esercizio diminuiranno nettamente, mentre le spese d'investimento aumenteranno leggermente.

I calcoli dettagliati riportati dal Concetto direttivo della protezione della popolazione (vedi capitolo 11 e appendice A 1), prevedono 76 milioni di spesa per la Confederazione, e circa 200 milioni per i Cantoni (e i Comuni). Questa riduzione risulta in primo luogo dalle possibilità offerte dalla regionalizzazione, dalla più stretta collaborazione interregionale e intercantonale e dal netto ridimensionamento dei preparativi e delle misure in vista di conflitto armato.

Il futuro andamento dei costi dipenderà ad esempio dal grado di regionalizzazione come pure dal modo in cui i Cantoni utilizzeranno il margine di manovra loro offerto nello sfruttamento di sinergie tanto al loro interno quanto tra di loro e con la Confederazione.

5.1.3.2 Materiale e sistemi telematici e d'allarme

Visto il buon livello d'equipaggiamento raggiunto nel campo della protezione civile, per i Cantoni, i quali in futuro saranno responsabili dell'acquisto del materiale necessario localmente in vista di catastrofi e altre situazioni d'emergenza, non risulteranno grandi necessità d'investimento a medio termine. Essi dispongono di materiale sufficiente, in particolare nel campo delle odierne formazioni di salvataggio della protezione civile, soprattutto considerando la netta riduzione degli effettivi prevista. La quantità di materiale sarà così sufficiente anche per effettuare le necessarie sostituzioni. Va comunque eseguita la manutenzione, in modo da mantenere il valore dell'equipaggiamento, e il materiale dovrà sempre essere adeguato alle innovazioni tecniche.

L'assunzione dei costi dei sistemi per allarmare la popolazione, dei sistemi telematici della protezione civile nonché dei costi di rimodernamento e di parte dei costi di manutenzione degli impianti di protezione, costituisce un nuovo punto importante di spesa per la Confederazione. Questi nuovi compiti la graveranno di costi supplementari rispetto all'anno di riferimento 1998.

5.1.3.3 Costruzioni di protezione

I costi a carico della Confederazione, dei Cantoni, dei Comuni e anche dei privati si ridurranno soprattutto nel settore delle costruzioni di protezione.

Per quanto concerne i rifugi, dal lato finanziario svolgono un ruolo fondamentale il ridimensionamento dell'obbligo di costruire (soppressione dell'obbligo di costruire rifugi negli edifici commerciali) e l'importante riduzione dei contributi sostitutivi. I risparmi dipendono in gran parte anche dal numero elevato di costruzioni già realizzate: in futuro si dovrà infatti costruire molto meno di un tempo. Per la realizzazione di rifugi pubblici, i Cantoni e i Comuni possono far capo ai contributi sostitutivi accumulati. In questo settore la Confederazione non verserà più alcun sussidio.

La regionalizzazione e l'introduzione di una prontezza operativa ridotta porteranno a cospicui risparmi nel campo degli impianti di protezione.

5.1.3.4 Istruzione

Rispetto all'anno di riferimento 1998, nel campo dell'istruzione della protezione civile sarà possibile conseguire risparmi nell'ordine di grandezza del 25 per cento. Questi risparmi sono possibili, nonostante il massiccio prolungamento dell'istruzione di base, soprattutto grazie all'importante riduzione degli effettivi e alla rinuncia all'istruzione in vista di conflitti armati. In base alla nuova ripartizione delle competenze, in futuro i Cantoni assumeranno gran parte dei costi legati all'istruzione. La Confederazione finanzia l'istruzione di sua competenza secondo il disegno di legge e fornisce un contributo indiretto importante alle spese dei Cantoni elaborando sussidi didattici omogenei a livello nazionale.

5.1.3.5 Spese per il personale e spese diverse

Anche per quanto riguarda le spese per il personale e le spese diverse si prevedono risparmi di circa il 25 per cento rispetto al 1998. Il 10 per cento dei possibili risparmi sui costi a livello federale saranno però compensati dalla futura inclusione dei contributi dei datori di lavoro nelle spese per il personale o nelle spese generali (a partire dal 2001). Una parte della spesa è costituita dagli investimenti per le tecnologie d'informazione. Per un periodo di transizione, ossia dal 2003 al 2005, si prevedono costi supplementari, che riguardano le commissioni e gli onorari versati per l'elaborazione del progetto «Protezione della popolazione» (fase di realizzazione: 2003 ca. 1,2 milioni e 2004 ca. 0,2 milioni) nonché i sussidi federali versati per i corsi svolti a livello cantonale e comunale in base all'attuale legislazione (LPCi) che i Cantoni fatturano solo in un secondo tempo (2003 ca. 2,0 milioni, 2004 ca. 1,5

milioni e 2005 ca. 0,7 milioni). Inoltre, il presente disegno di legge affida alla Confederazione nuovi compiti a favore del sistema di protezione della popolazione, in particolare nei settori dello sviluppo concettuale della protezione della popolazione, della ricerca e dello sviluppo, dell'informazione e della collaborazione internazionale.

In quale misura Cantoni e Comuni sfrutteranno il potenziale di risparmio dipende in gran parte dal modo in cui metteranno a frutto il maggior margine di manovra a loro disposizione. I dati riportati nel Concetto direttivo devono dunque essere letti in questo senso.

5.2 Ripercussioni sull'effettivo del personale

La riforma della protezione civile apporterà, a medio termine, una riduzione degli effettivi. In parte si tratterà solo di effettuare trasferimenti di personale. Si prevede che a livello federale in futuro verranno mantenuti 160-180 posti, quando nel 1998 erano ancora 225. In questo calcolo si è però tenuto conto unicamente dei compiti assunti dalla Confederazione in base al presente disegno di legge. Rimane da determinare nel quadro del progetto DDPS XXI se e in che misura in un secondo tempo potrebbe eventualmente sorgere la necessità di un ampliamento, includendo altri settori amministrativi attivi nello stesso ambito.

Gli effetti concreti della riforma nei Cantoni e nei Comuni in questo ambito sono difficili da prevedere, dato che le condizioni variano considerevolmente da un luogo all'altro. Le previsioni implicano dunque un largo margine di approssimazione. Le conseguenze della riforma sul personale dipendono essenzialmente dalle soluzioni adottate a livello organizzativo e amministrativo nonché dallo sfruttamento delle forme di cooperazione intercantonale, ad esempio nel campo dell'istruzione della protezione civile.

5.3 Conseguenze per l'economia

La riforma della protezione della popolazione, e in particolare i cambiamenti in seno ai pompieri e alla protezione civile, apporterà, rispetto al 1998, risparmi del 30 per cento sui costi sopportati dall'economia. In questo calcolo sono compresi sia i costi preventivati che quelli fuori preventivo. Questi ultimi comprendono ad esempio i costi assunti da altre istituzioni o da privati oppure i costi generati dalla perdita di guadagno.

Considerando pompieri e protezione civile insieme, si prevede un risparmio dei costi preventivati del 30 per cento. Per quanto riguarda i costi fuori preventivo, è prevista una diminuzione del 20 per cento circa. Questa diminuzione è dovuta in particolare alla marcata riduzione degli effettivi dei pompieri (da 160 000 a 110 000 militi) e della protezione civile (da 280 000 a 120 000 militi). Considerevoli risparmi sono dati anche dal ridimensionamento dell'obbligo di costruire e dalla ridotta necessità di realizzare nuovi rifugi.

6

Programma di legislatura

Nel rapporto sul programma di legislatura 1999-2003 del 1° marzo 2000, il Concetto direttivo della protezione della popolazione e la revisione totale della legge sulla protezione della popolazione e la protezione civile sono annunciati come quarto obiettivo, «Realizzare la nuova politica di sicurezza <Sicurezza attraverso la cooperazione> » (FF 2000 2048).

7

Rapporti con il diritto europeo

Nella concezione del rinnovamento della protezione della popolazione si è tenuto conto anche di insegnamenti e impulsi provenienti da altri Paesi. Negli ultimi anni, molti altri Paesi europei hanno attuato riforme più o meno sostanziali del loro sistema di protezione della popolazione o stanno attuando un processo di riforma di questo tipo. Gli obiettivi principali di queste riforme sono praticamente sempre gli stessi: principalmente focalizzare i sistemi di protezione della popolazione su pericoli e minacce attuali, concretamente su catastrofi e altre situazioni d'emergenza di origine naturale o tecnologica, riducendo in modo considerevole i preparativi e le misure in vista di un conflitto armato. In secondo luogo incrementare la cooperazione tra le organizzazioni partner fino a creare sistemi completamente integrati di protezione della popolazione.

Nella realizzazione concreta, i diversi sistemi di protezione della popolazione presentano comunque particolarità specifiche per ogni nazione. Vi sono ad esempio differenze nelle competenze dei diversi livelli dello Stato (struttura statale più centralizzata per alcuni e più federalista per altri) o nei modelli di prestazione di servizio (organizzazioni di professionisti o milizie). Rivestono inoltre un ruolo importante la situazione geopolitica, le condizioni topografiche e le strutture degli insediamenti umani. L'attuale riforma della protezione della popolazione svizzera segue le tendenze a livello internazionale tenendo conto, nello stesso tempo, delle particolarità svizzere.

8

Fondamenti giuridici

8.1

Costituzionalità

La nuova «legge federale sulla protezione della popolazione e sulla protezione civile» si basa sull'articolo 61 (cpv. 1, 2 e 4) della Costituzione federale (RS 101), il quale conferisce alla Confederazione la competenza di legiferare nel campo della protezione civile. Per quanto riguarda la protezione della popolazione, il presente disegno si limita a regolamentare la collaborazione e la delimitazione delle competenze.

8.2 **Delega di competenze legislative**

Le competenze per la regolamentazione delle misure nel campo della protezione civile saranno come d'abitudine delegate al nostro Consiglio.

Oltre che nei settori abitualmente di nostra competenza, potremo emanare disposizioni anche nei settori seguenti:

- coordinamento nel campo della protezione della popolazione (art. 5 cpv. 2);
- istruzione degli organi di condotta in relazione al potenziamento della protezione della popolazione (art. 9 cpv. 2);
- prolungamento o riduzione dell'età per prestare servizio nella protezione civile (art. 13 cpv. 2);
- estensione dell'obbligo di prestare servizio nella protezione civile (art. 14);
- proscioglimento anticipato; procedimento (art. 20 cpv. 2);
- esigenze minime poste alle costruzioni di protezione (art. 56);
- ripartizione dei costi tra le autorità tenute al risarcimento (art. 60 cpv. 2);
- emanazione delle disposizioni esecutive (art. 75 cpv. 1);
- conferimento di competenze legislative all'organo federale responsabile della protezione civile (art. 75 cpv. 2).

All'organo federale responsabile della protezione della popolazione e della protezione civile vengono direttamente delegate le competenze seguenti:

- convocazione ai servizi d'istruzione e ai corsi di perfezionamento (art. 38 cpv. 2).