



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössische Kommission für ABC-Schutz (KomABC)
Commission fédérale pour la protection ABC (ComABC)
Commissione federale per la protezione NBC (ComNBC)
Federal Commission for NBC-Protection (ComNBC)

Protezione NBC Svizzera: elasticità del sistema in termini di personale

Documento di lavoro della ComNBC

22.12.2023



Immagine: studenti rinforzano il reparto di terapia intensiva dell'ospedale universitario di Berna («Inselspital») durante la pandemia di COVID-19. Fonte: TeleBärn <https://tv.telebaern.tv/telebaern-news/im-kampf-gegen-die-ueberlastung-studierende-helfen-auf-intensivstation-aus-145085412>

1. Contesto

Sulla base dell'esperienza acquisita nella gestione della pandemia di COVID-19, la Commissione federale per la protezione NBC (ComNBC) ha deciso di elaborare un documento di lavoro sull'elasticità del sistema di protezione NBC dal punto di vista del personale. Il motivo che ha spinto la ComNBC a esaminare più da vicino questo aspetto è l'esperienza acquisita nel settore sanitario durante la pandemia:

- il fabbisogno di personale qualificato per affrontare la pandemia è aumentato notevolmente in breve tempo;
- questo fabbisogno si è palesato in diversi ambiti e organizzazioni, come le unità di terapia intensiva degli ospedali, i laboratori medici, l'Ufficio federale della sanità pubblica, le autorità sanitarie cantonali e gli stati maggiori di crisi, nonché nell'approvvigionamento economico del Paese;
- in altri ambiti, il fabbisogno di personale qualificato è diminuito, ad esempio nell'assistenza ai pazienti con cure programmate e non urgenti.

Spesso sono state trovate soluzioni pragmatiche per assumere personale aggiuntivo o impiegare il personale in modo flessibile. Tuttavia, sono sorte anche delle difficoltà (cfr. l'analisi della situazione di seguito). Secondo le informazioni a disposizione della ComNBC, le esperienze e gli insegnamenti sull'elasticità del sistema in relazione al personale non sono ancora stati raccolti e valutati in modo sistematico.

2. Elasticità e resilienza

La resilienza designa la capacità del sistema di protezione NBC svizzero di adattarsi a effetti perturbanti o dannosi e di riprendersi affinché le funzioni del sistema non siano compromesse in modo duraturo. In caso di perturbazione il sistema è in grado di tornare rapidamente e stabilmente allo stato auspicato.

L'elasticità designa la capacità del sistema di protezione NBC svizzero di fornire in modo rapido e flessibile risorse sufficienti dove sono necessarie per affrontare anche eventi straordinari. L'elasticità è una capacità che contribuisce alla resilienza del sistema.

Nelle sue considerazioni, la ComNBC si concentra sulle risorse umane. Le risorse disponibili devono sempre corrispondere il più possibile al fabbisogno, per cui anche la riduzione delle risorse quando non sono più necessarie è essenziale per l'elasticità del sistema.

3. Analisi e valutazione della situazione

Un certo grado di elasticità è già necessario in situazioni normali. In caso di eventi rilevanti per la protezione della popolazione, le esigenze in termini di elasticità a livello del personale spesso aumentano fortemente in poco tempo. A causa del gran numero di eventi possibili, non è facile determinare il grado di elasticità necessario e, ad esempio, esprimerlo con una scala che indichi quando agire. Si tratta piuttosto di creare le condizioni ideali affinché, in caso di evento, l'elasticità del sistema svizzero di protezione NBC in termini di personale sia efficace in tempi brevi e adattata alla situazione specifica.

Le conseguenze di un grave incidente NBC possono estendersi ben oltre la cerchia degli attori¹ del settore NBC e colpire anche, ad esempio, il settore finanziario, assicurativo e commerciale. Tuttavia, di seguito sarà fatto riferimento solo al sistema di protezione NBC.

Le persone con competenze specialistiche nel settore NBC sono poche. In caso di evento, quindi, occorre spesso sfruttare i potenziali che permettono di procurare risorse umane aggiuntive, ossia:

- spostare collaboratori all'interno delle organizzazioni;

¹ Panoramica degli attori della protezione NBC in Svizzera / ComNBC, 18.12.2019 ([link](#))

- mettere a disposizione collaboratori di altre organizzazioni;
- lavoro supplementare da parte del personale esistente;
- ricorrere a volontari;
- chiedere la collaborazione di persone già in pensione;
- dispiegare forze di milizia ricorrendo al supporto dell'esercito e della protezione civile;
- assumere lavoratori a tempo determinato;
- impiegare persone provenienti dall'estero, ad esempio nell'ambito dell'assistenza reciproca prevista dagli accordi internazionali.

(elenco non esaustivo né in ordine di priorità)

Tenuto conto della scarsità di risorse umane, è necessario determinare in che misura sia possibile formare rapidamente i collaboratori, in particolare le persone che hanno già competenze analoghe a quelle richieste nel campo della protezione NBC. Per garantire una collaborazione rapida e senza intoppi, è preferibile che gli specialisti abbiano seguito una analoga formazione riconosciuta e abbiano già collaborato in altri contesti².

In seguito a incidenti NBC, spesso le persone sono richieste contemporaneamente per compiti diversi e in luoghi diversi. Prima che si verifichino queste situazioni, è importante chiarire chi decide quale impiego ha la priorità. Inoltre, si pongono anche una serie di sfide legali, ad esempio per quanto riguarda la responsabilità, la protezione dei collaboratori (norme sull'orario di lavoro ecc.) nonché il potere decisionale e di impartire istruzioni. Dal punto di vista del diritto del lavoro, la ComNBC ha rilevato che la situazione legale è complessa. Un approccio per promuovere l'elasticità del sistema di protezione NBC svizzero è dato dal diritto di necessità, che consente, tra l'altro, di stabilire le responsabilità in situazioni di emergenza in modo diverso dal contesto ordinario.

Durante la gestione di un incidente NBC, tutte le persone coinvolte devono avere la certezza che dopo il periodo di intervento straordinario ci sarà un ordinato ritorno alle normali attività quotidiane.

Esempi di contributi all'elasticità del sistema durante la pandemia COVID-19:

- il programma «Leute für Lonza» dell'Amministrazione federale³;
- il supporto fornito dagli istruttori del Centro federale di formazione di Schwarzenburg dell'UFPP alla Centrale nazionale d'allarme e in particolare allo Stato maggiore federale Protezione della popolazione nel lavoro di stato maggiore durante la gestione della pandemia di COVID-19 (sospensione delle attività formative durante il lockdown);
- la formazione «Helping Hands» per le reclute dell'Esercito svizzero;
- l'impiego del battaglione di difesa NBC 1⁴ nella diagnostica di laboratorio: soldati di milizia con una formazione scientifica addestrati ogni anno presso il Laboratorio di Spiez;
- il supporto al reparto di terapia intensiva dell'ospedale di Thun da parte di personale infermieristico di altri reparti;
- il supporto fornito dagli studenti di medicina al reparto di terapia intensiva dell'Inselspital di Berna;
- la collaborazione tra il Canton Soletta e una società di sicurezza che ha messo a disposizione il suo personale del settore delle manifestazioni per attività organizzative volte a sostenere la messa a disposizione delle risorse umane nel Cantone.
- il supporto a vari settori dell'istituto per le malattie infettive IFIK dell'Università di Berna da parte di assistenti di formazione continua e universitari di servizio al termine del loro corso di formazione

² A titolo di esempio:

- Armonizzazione delle formazioni in materia di protezione NBC (raccomandazione tratta dalla Strategia «Protezione NBC Svizzera» per il 2019 e approccio risolutivo del progetto UFPP «[Protezione NBC Svizzera](#)») come requisito per una cooperazione senza intoppi in caso di incidente, a prescindere dall'ambito specifico d'intervento
- Maggiore formazione multifunzionale per spostare il personale se necessario
- Nuovi modelli di lavoro, p. es. rotazione delle mansioni

³ Vedi anche:

- Valutazione del programma «Leute für Lonza»: rapporto del Consiglio federale in adempimento del postulato 21.4344 della Commissione della gestione del Consiglio nazionale (CdG-N) del 16.11.2021 ([link](#) al rapporto in tedesco)
- Comunicato stampa dell'UFSP sul programma «Leute für Lonza» dell'8.11.2023 ([link](#))

⁴ Le competenze di laboratorio sono state assegnate al bat dif NBC 10 e 20 dall'1.1.2023

continua. Da un lato, questa misura ha permesso di incrementare il numero di persone in grado di effettuare la validazione medica delle analisi PCR, e dall'altro ha offerto l'opportunità al team di analisti biomedici di aiutarsi a vicenda, soprattutto nell'elaborazione di campioni di emergenza;

- il supporto fornito all'UFSP nel coordinamento da parte degli specialisti del Laboratorio di Spiez durante la pandemia COVID-19.

(elenco non esaustivo né in ordine di priorità)

La flessibilità in termini di personale è stata necessaria anche per affrontare un importante incidente nucleare all'estero. Nel 2011, la centrale nucleare di Fukushima Daiichi è stata gravemente danneggiata da uno tsunami, che ha provocato la fusione dei noccioli di tre reattori e la fuoriuscita di radioattività. Sebbene non vi fosse alcun pericolo immediato per la Svizzera, l'organizzazione di emergenza dell'Ispettorato federale della sicurezza nucleare (IFSN) è stata opportunamente potenziata. Oltre a monitorare l'andamento dell'incidente in Giappone, l'accento è stato posto sull'informazione della popolazione e dell'amministrazione. Ogni giorno sono stati inviati due rapporti sulla situazione alla direzione del DATEC. Dopo la diffusione dei primi video delle esplosioni nell'impianto di Fukushima Daiichi, l'interesse dei media per l'evento è considerevolmente aumentato. Le richieste di informazioni e spiegazioni sono state così numerose che all'IFSN sono stati nominati due addetti alla stampa e alla televisione/radio. Poco dopo, il personale è stato diviso in due gruppi: l'organizzazione di emergenza, che seguiva l'incidente nucleare in Giappone, e gli altri collaboratori che assicuravano l'operatività quotidiana. Le risorse umane che all'epoca erano state previste all'IFSN per la costruzione di nuove centrali nucleari, sono invece state impiegate per l'analisi approfondita del disastro nucleare e l'attuazione, in Svizzera, delle misure tratte dall'esperienza giapponese.

4. Conclusioni

La strategia, l'infrastruttura, le attività/i ruoli, il personale e la pianificazione dell'intervento costituiscono la base per ottimizzare la flessibilità del sistema in caso di incidente. Un sistema elastico dal punto di vista del personale richiede una gestione flessibile e innovativa a tutti i livelli.

Secondo la ComNBC, occorre tenere conto esplicitamente dell'aspetto dell'elasticità in termini di personale per le attività in corso o pianificate nei seguenti cinque ambiti:

1. miglioramento della cooperazione in caso di incidente, mediante la formazione e la messa in rete delle persone competenti nel settore NBC
(Strategia «Protezione NBC Svizzera» 2019, Raccomandazioni A4 - Armonizzare la formazione NBC);
2. messa in rete e coordinamento delle istituzioni, tema affrontato nel progetto «Protezione NBC Svizzera» dell'UFPP
(Strategia «Protezione NBC Svizzera» 2019, Raccomandazioni B1 - Promuovere la creazione di regioni di protezione NBC e B2 - Coinvolgere i centri nazionali di competenza nella gestione degli eventi);
3. stipula di mandati di prestazione a scopo preventivo, tema che sarà affrontato dai responsabili dei laboratori federali. Entro la fine del 2024 sarà redatta una panoramica degli accordi esistenti e nel 2025 seguirà un modello da utilizzare come supporto per la stesura di ulteriori accordi;
4. preparazione di rimedi giuridici speciali (ordinanze, decreti, diritto di necessità) per situazioni normali, particolari e straordinarie (non solo per le epidemie), che tengano conto delle diverse responsabilità della Confederazione e dei Cantoni a seconda della situazione;

Diritto di necessità

«Per far fronte a gravi turbamenti, esistenti o imminenti, dell'ordine pubblico o della sicurezza interna o esterna, il Consiglio federale o l'Assemblea federale può emanare ordinanze di necessità e decisioni urgenti fondandosi direttamente sulla Costituzione federale.

Occorre distinguere il diritto di necessità intracostituzionale da quello extracostituzionale: secondo la dottrina, in situazione di emergenza in cui è a rischio l'esistenza del Paese il Consiglio federale ha il diritto e il dovere di agire al di fuori di ogni ordinamento costituzionale. Ne sono esclusi i diritti fondamentali, poiché sono inviolabili, ossia non possono essere limitati in alcuna circostanza.»

Basi legali del diritto di necessità:

- articolo 185 capoverso 3 della Costituzione federale
- articolo 173 capoverso 1 lettera c della Costituzione federale
- articolo 7d seg. della legge sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione

(secondo il Glossario del Parlamento)

5. correzione delle lacune secondo il progetto dell'UFPP «Analisi della protezione NBC»: uniformare il profilo delle prestazioni della protezione civile in ambito NBC tra i Cantoni (lacuna primaria 6).

Ringraziamenti

La ComNBC ringrazia gli esperti che hanno contribuito al lavoro della Commissione su questo tema con le loro preziose presentazioni e i contributi alla discussione, in particolare la Dr. Antje Heise, presidente della Società svizzera di medicina intensiva (SSMI).

La ComNBC è l'unico responsabile del contenuto del documento di posizione.

Riferimenti

- Presentazioni alla riunione della ComNBC del 29 giugno 2023:
 - . Dr. Antje Heise, direttore medico dell'unità di terapia Intensiva dell'ospedale di Thun e presidente SSMI
 - . Pia Feuz, segreteria ComNBC
- Contributo di esempi concreti
 - . Beat Kamber, responsabile della gestione delle pandemie del Canton Soletta 2021/22
 - . Membri della ComNBC

Contatto

Segreteria ComNBC

Pia Feuz

LABORATORIO DI SPIEZ / CH-3700 Spiez

Telefono: +41 58 468 15 90

Mail: pia.feuz@babs.admin.ch

Web: www.komabc.ch