



Concetto direttivo della protezione della popolazione

Rapporto del Consiglio federale relativo al concetto
di protezione della popolazione all'attenzione dell'Assemblea
federale

17 ottobre 2001

Riassunto

Protezione della popolazione

Con la fine della guerra fredda, è cambiata anche la politica di sicurezza della Svizzera. Il rapporto 2000 del Consiglio federale sulla politica di sicurezza sollecita l'adeguamento dei relativi strumenti a minacce più attuali.

Perché una riforma?

Attualmente, il pericolo che la Svizzera venga minacciata da un conflitto armato in Europa non sussiste. Il periodo di preallarme si è quindi prolungato di diversi anni. Dal punto di vista odierno, gli interventi per far fronte a catastrofi e altre situazioni d'emergenza costituiscono la sfida maggiore per la protezione della popolazione. Le conseguenze di questi eventi diventano, infatti, sempre più gravi a causa della crescente interdipendenza della società moderna e della concentrazione delle attività umane.

Evoluzione dei pericoli

Il progetto "Protezione della popolazione" non intende creare qualcosa di completamente nuovo. Per molti aspetti si tratta di un'evoluzione coerente delle riforme introdotte negli anni '90, in particolare per quanto concerne la sempre maggiore focalizzazione sull'aiuto in caso di catastrofi e altre situazioni d'emergenza come pure la collaborazione più stretta tra le organizzazioni partner.

Costruire su quanto già esiste e si è dimostrato valido

La missione della protezione della popolazione consiste nel proteggere la popolazione e le sue basi vitali in caso di catastrofi e altre situazioni d'emergenza come pure in caso di conflitto armato. Essa assicura la condotta, la protezione, il salvataggio e l'aiuto necessari per far fronte a questi eventi. Contribuisce inoltre ad arginare i sinistri e a farvi fronte.

Missione della protezione della popolazione

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, persone che prestano servizio civile come pure dell'esercito.

Un sistema integrato

I cantoni sono responsabili per la protezione della popolazione nei limiti delle prescrizioni federali. Ad essi competono soprattutto le misure da adottare in caso di catastrofi e altre situazioni d'emergenza. La Confederazione regola gli aspetti fondamentali relativi alla protezione della popolazione e si occupa del coordinamento al suo interno. Decreta le disposizioni per il caso di contaminazioni radioattive, incidenti presso sbarramenti idrici, epidemie, epizoozie e conflitti armati. Se un sinistro colpisce più cantoni, l'intero Paese o i Paesi confinanti, essa può, d'intesa

Ripartizione dei compiti tra cantoni e Confederazione

con i cantoni, coordinare l'intervento o addirittura assumere il comando delle operazioni. La Confederazione regola inoltre, per la protezione civile, i diritti e i doveri dei militi, l'istruzione, i settori del materiale e dei sistemi telematici e d'allarme, le costruzioni di protezione e il finanziamento.

Organizzazioni partner

Settori di competenze	Le cinque organizzazioni partner della protezione della popolazione sono responsabili per i loro settori di competenze e si sostengono a vicenda nello svolgimento delle loro attività.
Polizia	La polizia è responsabile per il mantenimento dell'ordine e della sicurezza. Essa è un mezzo di primo intervento. La regolamentazione della polizia incombe ai cantoni. I mezzi a disposizione per svolgere i compiti previsti sono i corpi di polizia cantonali e comunali.
Pompieri	I pompieri sono responsabili per il salvataggio e la lotta contro i sinistri in generale, compresa la lotta antincendio e il fronteggiamento di sinistri elementari. Sono un mezzo di primo intervento in grado di diventare operativo nel giro di pochi minuti. Gli interventi possono durare da alcune ore fino a diversi giorni. La regolamentazione dei pompieri incombe ai cantoni.
Sanità pubblica	La sanità pubblica, compreso il servizio sanitario di salvataggio, assicura le prestazioni mediche alla popolazione e ai corpi d'intervento. Queste prestazioni comprendono anche le misure di prevenzione e il sostegno psicologico. Le organizzazioni di salvataggio sono un mezzo di primo intervento. La regolamentazione della sanità pubblica incombe ai cantoni.
Servizi tecnici	I servizi tecnici garantiscono il funzionamento conforme alla situazione dell'approvvigionamento con elettricità, acqua e gas, della raccolta dei rifiuti, dei collegamenti stradali e della telematica, oppure ripristinano tale funzionamento applicando le misure d'emergenza disposte dalle autorità. Essi svolgono autonomamente i loro compiti.
Protezione civile	La protezione civile mette a disposizione l'infrastruttura di protezione e i mezzi per allarmare la popolazione. È responsabile per l'assistenza di persone in cerca di protezione e di senzatetto come pure per la protezione dei beni culturali. In caso di necessità, sgrava le altre organizzazioni partner prestando interventi di lunga durata (da giorni a settimane). Esegue lavori di ripristino in modo da escludere eventuali danni secondari ed interviene per rinforzare l'aiuto alla condotta e la logistica. Può essere impiegata anche per svolgere lavori di pubblica utilità. Il reclutamento nella protezione civile è garantito dall'obbligo federale di prestare servizio. I cantoni regolano tutte le questioni concernenti la protezione civile e la

collaborazione con le altre organizzazioni partner nei limiti delle prescrizioni federali.

Struttura e condotta

Per far fronte ai sinistri, le organizzazioni partner dispongono di mezzi con una struttura modulare. Il primo gradino di tale struttura consiste nell'intervento in caso di sinistro quotidiano. I mezzi d'intervento vengono coordinati e rinforzati in funzione del tipo e della gravità del sinistro. Per i sinistri quotidiani, i mezzi di primo intervento (polizia, pompieri e organizzazioni sanitarie di salvataggio) sono addestrati ad intervenire direttamente sul posto. In caso di catastrofi e altre situazioni d'emergenza, le organizzazioni partner possono convocare ulteriori elementi d'intervento.

Struttura modulare dei mezzi

In caso di sinistri quotidiani, la condotta delle operazioni spetta all'organizzazione partner competente (di regola ai pompieri o alla polizia). In caso di eventi d'ampia portata, la condotta incombe a una direzione d'intervento comune formata da specialisti provenienti dalle organizzazioni partner coinvolte o dall'amministrazione. Un organo di condotta assume il comando delle operazioni se si tratta di un intervento duraturo cui partecipano più organizzazioni partner. Nell'organo di condotta sono rappresentate tutte le organizzazioni partner.

Condotta

Se il pericolo aumenta (per es. incremento della radioattività oppure minaccia politico-militare), Confederazione, cantoni e comuni accrescono, nel settore di loro competenza e in funzione del momento e della situazione, la prontezza operativa dei sistemi per dare l'allarme alla popolazione, degli organi di condotta, delle organizzazioni partner e delle costruzioni di protezione.

Accrescimento della
prontezza operativa

Se lo sviluppo della situazione lascia supporre la nascita di un conflitto armato, Governo e Parlamento possono decretare il potenziamento dei mezzi della protezione della popolazione. Il potenziamento dev'essere garantito nel tempo di preallarme di alcuni anni previsto. A questo scopo è necessario adottare misure in particolare nel campo del personale (per es. innalzamento del limite d'età per prestare servizio), dell'istruzione e del materiale.

Potenziamento

Aiuto sussidiario dell'esercito

Le autorità competenti possono chiedere il sostegno dell'esercito rispettando il principio della sussidiarietà. Di principio, prima di ricorrere all'esercito le autorità civili devono aver sfruttato tutti i mezzi della protezione della popolazione e le possibilità offerte dalla collaborazione regionale e cantonale (salvo in caso di aiuto spontaneo). L'esercito offre il

Aiuto sussidiario dell'esercito

suo sostegno sotto forma di interventi di sicurezza sussidiari (per es. compiti di sorveglianza), aiuto in caso di catastrofe e interventi di sostegno generali come ad esempio trasporti stradali e aerei nonché lavori del genio.

Personale

Obbligo di prestare servizio

I servizi obbligatori in vigore vengono mantenuti. Si tratta dell'obbligo regolamentato a livello nazionale di prestare servizio militare, civile e di protezione civile e di quello regolamentato a livello cantonale di prestare servizio nei pompieri. Il reclutamento nell'esercito o nella protezione civile avverrà in comune, ma non ci sarà libertà di scelta. L'esercito avrà la precedenza.

Effettivi della protezione civile

Per l'intervento in caso di catastrofi e altre situazioni d'emergenza è previsto un effettivo di protezione civile di circa 105'000 militi a livello nazionale. A ciò si aggiunge un contingente di circa 15'000 militi prosciolti anticipatamente dall'obbligo di prestare servizio nella protezione civile a favore di altre organizzazioni partner. In totale, l'effettivo ammonta quindi a circa 120'000 militi. L'obbligo di prestare servizio nella protezione civile dura dal 20° al 40° anno d'età.

Proscioglimento anticipato e
proscioglimento d'ufficio

È compito dei cantoni decidere in merito al proscioglimento anticipato dall'obbligo di prestare servizio di protezione civile. I membri degli organi esecutivi federali e cantonali, del Parlamento federale e del Tribunale federale come pure i membri a pieno titolo dei tribunali cantonali e degli esecutivi comunali vengono esonerati d'ufficio dall'obbligo di prestare servizio nella protezione civile.

Effettivi dei pompieri

L'effettivo previsto a livello nazionale per i pompieri ammonta a circa 110'000 militi. In funzione delle disposizioni cantonali, è possibile coprire una parte di questo fabbisogno con persone prosciolte anticipatamente dal servizio di protezione civile.

Potenziamento delle
organizzazioni partner nel
campo del personale

Il personale supplementare necessario in caso di conflitto armato viene reclutato solo dopo che le autorità hanno impartito l'ordine di potenziamento. A questo scopo la Confederazione può innanzitutto alzare il limite d'età per il servizio obbligatorio dei militi di protezione civile. Per coprire il fabbisogno di personale supplementare in caso di potenziamento, i pompieri richiamano in servizio i militi anziani e ricorrono ai volontari. Le altre organizzazioni partner non adottano misure particolari per potenziare il personale.

Istruzione

L'istruzione sarà incentrata soprattutto sull'aiuto in caso di catastrofi e altre situazioni d'emergenza. Di regola, i cantoni sono responsabili dell'istruzione.

Principi

I membri degli organi di condotta vengono preparati ad assumere la loro funzione con una formazione di base e corsi di perfezionamento. La prontezza operativa viene verificata in occasione di esercitazioni.

Istruzione in seno alla protezione della popolazione

Ogni organizzazione partner organizza autonomamente l'istruzione tecnica dei suoi membri. Quando è possibile ed opportuno, per certi temi si ricorre anche a specialisti di altre organizzazioni partner o istituzioni. I militi incorporati nella protezione civile seguono un'istruzione di base che comprende una formazione generale e una formazione tecnica. Essi possono essere chiamati a svolgere corsi di perfezionamento e ogni anno anche corsi di ripetizione.

Istruzione in seno alle organizzazioni partner

La Confederazione promuove la collaborazione tra le organizzazioni partner e con l'esercito nel campo dell'istruzione. Essa può accordarsi con i cantoni in merito allo svolgimento di corsi d'istruzione e di perfezionamento. Offre inoltre periodicamente dei corsi di perfezionamento per gli organi cantonali di condotta. Nel campo della protezione civile la Confederazione determina, d'intesa con i cantoni, le condizioni d'istruzione comuni e crea le basi per un'istruzione unitaria. Istruisce i comandanti della protezione civile e i loro sostituti, come pure i quadri e determinati specialisti per il sostegno alla condotta e la protezione dei beni culturali. Gestisce una scuola per istruttori con un'offerta didattica aperta anche al personale insegnante delle altre organizzazioni partner.

Sostegno da parte della Confederazione

Materiale e sistemi d'allarme e telematici

Verrà procurato in primo luogo il materiale per far fronte ai sinistri quotidiani e quello necessario in vista dell'intervento in caso di catastrofi e altre situazioni d'emergenza. L'acquisto del materiale è compito dei cantoni. 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. Essa definisce le condizioni che devono soddisfare i sistemi per dare l'allarme alla popolazione e i sistemi telematici della protezione civile e se ne assume i costi.

Materiale procurato dai cantoni e dalla Confederazione

Costruzioni di protezione

Garantire pari opportunità e protezione ai cittadini

Di principio le costruzioni di protezione esistenti vanno mantenute. Per garantire pari opportunità a tutti i cittadini in caso di conflitto armato, ogni abitante deve disporre di un posto protetto in un rifugio nelle vicinanze del domicilio. Inoltre, in caso di catastrofi e altre situazioni d'emergenza, dev'essere possibile utilizzare le costruzioni di protezione come alloggi di fortuna.

Salvaguardia del valore delle costruzioni di protezione

La salvaguardia del valore delle costruzioni protette conviene per diverse ragioni. In caso di conflitto armato, il tempo richiesto per la realizzazione di quest'infrastruttura supererebbe largamente il previsto periodo di preallarme di alcuni anni. Il mantenimento delle costruzioni di protezione si impone inoltre se pensiamo all'enorme potenziale balistico costituito da armi a distanza con o senza mezzi di distruzione di massa esistente a livello mondiale.

Obbligo di costruire mantenuto

L'obbligo per i proprietari d'immobili di costruire rifugi o di versare un contributo sostitutivo viene mantenuto. I contributi vengono utilizzati per la realizzazione e la salvaguardia del valore dei rifugi. I cantoni regolano l'esecuzione dell'obbligo di costruire rifugi e l'ammontare dei contributi sostitutivi secondo le prescrizioni federali. Il grado di prontezza operativa delle costruzioni protette può essere ridotto conformemente alla situazione in modo da diminuire i costi d'esercizio e di manutenzione.

Finanziamento

Dai sussidi federali al finanziamento da parte dell'organo competente

Con l'introduzione della protezione della popolazione, il tipo di finanziamento della protezione civile cambierà radicalmente. I sussidi federali versati secondo la capacità finanziaria dei cantoni verranno a cadere, e in futuro la totalità dei costi sarà assunta dall'istanza competente (finanziamento da parte dell'organo responsabile). Si prevede che nei prossimi anni le spese della mano pubblica diminuiranno complessivamente di circa il 15% 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 per l'applicazione delle disposizioni. Se questa soluzione porterà ad un'ulteriore riduzione delle spese dipende in larga misura dai cantoni e dai comuni.

Legge sulla protezione civile e realizzazione del progetto

Revisione totale della legge sulla protezione civile

La riforma richiede una revisione totale della legge federale sulla protezione civile. I cantoni sono responsabili per le legislazioni concernenti le altre organizzazioni partner (polizia, pompieri, sanità pubblica e servizi tecnici).

La realizzazione del progetto “Protezione della popolazione” presso le organizzazioni partner spetta ai cantoni. Nell'ambito della protezione della popolazione, dove necessario la Confederazione emana direttive nei settori di sua competenza. La prontezza operativa e l'efficienza delle organizzazioni partner dovranno essere garantite durante tutto il processo di realizzazione.

Competenze della
Confederazione e dei cantoni
nella realizzazione del progetto

Indice

Riassunto	I-VI
1 Protezione della popolazione: perché una riforma?	1
1.1 Evoluzione della situazione internazionale	1
1.2 Adattamento coerente del sistema.....	1
2 Il ventaglio dei pericoli.....	3
2.1 La situazione della politica di sicurezza	3
2.2 Possibili scenari	4
3 Missione della protezione della popolazione.....	5
3.1 Politica di sicurezza	5
3.2 Orientamento e punti essenziali.....	6
4 Struttura della protezione della popolazione	8
4.1 Un sistema integrato	8
4.2 Condotta.....	9
4.3 Struttura modulare, accrescimento della prontezza operativa, potenziamento.....	10
4.4 Ripartizione dei compiti tra Confederazione e cantoni	12
5 Le organizzazioni partner e i relativi settori di competenze.....	13
5.1 Polizia (ordine e sicurezza)	13
5.2 Pompieri (salvataggio e lotta contro i sinistri).....	13
5.3 Sanità pubblica (sanità e servizi sanitari)	14
5.4 Servizi tecnici (funzionamento dell'infrastruttura tecnica).....	15
5.5 Protezione civile (protezione, assistenza e sostegno)	15
6 Coordinamento e collaborazione	17
6.1 Ricerca e sviluppo (ricerca applicata)	17
6.2 Istituzioni attive principalmente nel campo della prevenzione. 18	
6.3 Settori coordinati	18
6.4 Approvvigionamento economico del paese	19
6.5 Aiuto sussidiario dell'esercito	19
6.6 Collaborazione internazionale.....	20
7 Personale	21
7.1 Principi.....	21
7.2 Protezione civile	21
7.3 Pompieri	23
8 Istruzione.....	23
8.1 Principi.....	23
8.2 Istruzione degli organi di condotta.....	23
8.3 Istruzione in seno alle organizzazioni partner	24
8.4 Istruzione nella protezione civile	24

8.5	Sostegno da parte della Confederazione	26
9	Materiale e sistemi telematici e d'allarme	27
10	Costruzioni di protezione.....	28
10.1	Principi.....	28
10.2	Rifugi	29
10.3	Impianti di protezione.....	29
10.4	Competenze e assunzione dei costi.....	30
11	Finanziamento.....	32
11.1	Finanziamento della protezione della popolazione	32
11.2	Finanziamento della protezione civile	33
12	Legge sulla protezione civile e realizzazione del progetto	36

Anhänge

A1	Finanziamento della protezione civile
A2	Glossario
A3	Bibliografia

1 Protezione della popolazione: perché una riforma?

1.1 Evoluzione della situazione internazionale

L'evoluzione politica e strategica in atto in Europa dalla fine della guerra fredda ha cambiato il ventaglio dei pericoli. I conflitti convenzionali tra stati hanno perso d'importanza, mentre sono sempre più diffusi i conflitti interni, la criminalità organizzata e gli atti di violenza estremista. Gli aspetti sociali, economici ed ecologici acquistano un'importanza sempre maggiore per la sicurezza degli Stati e delle loro popolazioni. I danni causati dalle catastrofi naturali e tecnologiche diventano sempre più devastanti. Tutti questi fattori parlano per una riforma della politica di sicurezza e dei suoi strumenti.

Nuovi pericoli

Il rapporto del Consiglio federale sulla politica di sicurezza del 7 giugno 1999 (Rapporto 2000) ha sollecitato un'analisi globale della situazione in Svizzera per definire i compiti e l'importanza degli strumenti della politica di sicurezza nonché le diverse correlazioni. Questi strumenti devono essere orientati verso la lotta contro le minacce attuali e future.

Un'analisi globale

Il principio su cui si basa il rapporto 2000 è "sicurezza attraverso la cooperazione". Il rapporto promuove la collaborazione sia all'interno della Svizzera, sia con gli altri paesi e le organizzazioni internazionali. Per poter affrontare queste nuove sfide, la Svizzera dovrà coordinare ed impiegare in modo più efficiente e flessibile i mezzi disponibili nel Paese e sfruttare le possibilità di collaborazione internazionale per aumentare la propria sicurezza.

"Sicurezza attraverso la cooperazione"

Ai giorni nostri, la politica di sicurezza non privilegia più la difesa e la protezione della popolazione in caso di conflitto armato. Attribuisce invece una maggiore importanza a pericoli che non sono necessariamente legati a motivi politici pur comportando gravi conseguenze per la sicurezza della Svizzera e dei suoi abitanti. Queste minacce possono ripercuotersi a livello regionale, nazionale o internazionale.

Ampliare la prospettiva

1.2 Adattamento coerente del sistema

Il sistema della protezione della popolazione tiene conto del nuovo orientamento della politica di sicurezza. La protezione della popolazione non è qualcosa di completamente nuovo. Molti dei suoi principi si basano sulle riforme degli anni '90. Allora nella protezione civile l'aiuto in caso di catastrofi e altre situazioni d'emergenza fu parificato ai conflitti armati, ai quali fino ad allora si era accordata maggiore importanza. L'affermazione del principio di cooperazione risale a quegli anni, quando già si mirava ad

Costruire su ciò che esiste e si è dimostrato valido

una migliore divisione dei compiti tra organizzazioni partner. Da allora le riforme hanno preso piede in numerosi cantoni, regioni e comuni, dimostrandosi valide in occasione degli interventi in caso di catastrofe degli ultimi anni. Non si tratta quindi di elaborare una nuova dottrina, ma di seguire sistematicamente la via tracciata tenendo conto delle nuove esigenze.

Sistema integrato "Protezione della popolazione"

Queste riflessioni hanno portato alla concezione di un sistema civile per la protezione della popolazione che riunisce sotto un unico tetto i partner polizia, pompieri, sanità pubblica, servizi tecnici e protezione civile. I cantoni sono responsabili per la protezione della popolazione nei limiti delle prescrizioni della legislazione federale.

Figura 1:
Tutti sotto
un unico tetto



Sfruttare le sinergie

Uno degli obiettivi principali della protezione della popolazione consiste nel combinare in modo ottimale i preparativi e l'intervento delle organizzazioni partner. Una collaborazione più stretta permette, infatti, di migliorare il coordinamento dei mezzi, sfruttare le possibili sinergie e concentrare le conoscenze disponibili.

Risorse finanziarie ridotte

La scarsità delle risorse finanziarie pubbliche costringe a limitare i mezzi delle organizzazioni partner a quelli necessari per i pericoli più attuali. L'equipaggiamento si limita ai mezzi necessari per l'intervento in caso di catastrofi e altre situazioni d'emergenza e a quelli che non possono essere preparati per tempo durante la fase di potenziamento.

Agire per il bene comune

Il sostegno della popolazione, dei responsabili politici e delle organizzazioni partner è una premessa essenziale per il successo del progetto. Si deve

essere pronti a riesaminare le vecchie strutture, sconfiggere i pregiudizi e i timori ed agire per il bene della popolazione.

In questi anni, molti paesi europei stanno attuando o hanno già attuato una riforma del sistema di protezione della popolazione. Si sono orientati tutti verso l'aiuto in caso di catastrofi naturali o tecnologiche e altre situazioni d'emergenza. La maggior parte di loro ha organizzato la protezione della popolazione in forma di sistema integrato. Le organizzazioni partner principali che partecipano a questo sistema sono la polizia, i pompieri e la sanità pubblica. In alcuni paesi assumono un ruolo importante anche le organizzazioni di volontariato.

Le riforme in Europa

2 Il ventaglio dei pericoli

2.1 La situazione della politica di sicurezza

Il rapporto 2000 sulla politica di sicurezza giudica molto dinamico e complesso il ventaglio di pericoli che potrebbe minacciare il nostro paese. Sottolinea inoltre che le distanze geografiche sono sempre meno rilevanti. La crescente interdipendenza mondiale rappresenta una sfida anche per la Svizzera. Il rapporto mette l'accento sui pericoli seguenti:

Minacce complesse e dinamiche

- catastrofi naturali o tecnologiche;
- migrazioni;
- manipolazioni e guasti alle infrastrutture informatiche e di telecomunicazione;
- restrizioni alla libera circolazione di beni e servizi nonché pressioni economiche;
- sviluppi tecnologici che possono minacciare la sicurezza;
- terrorismo, estremismo violento, spionaggio, criminalità organizzata;
- diffusione di armi di distruzione di massa e sistemi d'armi a lunga gittata;
- guerre civili.

Molti di questi pericoli sono nuovi per la loro portata. Infatti, le società moderne diventano sempre più vulnerabili soprattutto a causa dello sviluppo demografico ed economico, ma anche per la crescente interdipendenza e la concentrazione delle ricchezze.

Incremento della vulnerabilità

Al giorno d'oggi la Svizzera non deve temere la minaccia di un conflitto armato in Europa. Il periodo di preallarme è stato quindi prolungato di

Un periodo di preallarme più lungo per i conflitti armati

diversi anni. La possibilità che un conflitto localizzato si estenda fino a toccare la Svizzera esiste ancora, ma è poco probabile. Al contrario, la diffusione di armi di ogni genere rappresenta un pericolo per la sicurezza internazionale, e quindi anche per la nostra.

2.2 Possibili scenari

Scenari per pianificazioni e preparativi basati sui rischi

La protezione della popolazione e delle sue basi vitali richiede l'adozione di misure preventive. Ciò vale innanzi tutto per sinistri poco probabili ma che possono provocare danni molto gravi. Le misure preventive prevedono una pianificazione completa e dei preparativi mirati ai rischi. Esse rappresentano uno strumento importante per far fronte a questo tipo di minacce. A tale scopo sono stati elaborati degli scenari possibili per la Svizzera. Questi scenari tengono conto dei pericoli che potrebbero minacciare il nostro paese e delle possibili conseguenze. La seguente figura riassume i possibili scenari:

Figura 2:
Scenari possibili



I sinistri quotidiani non vengono presi in considerazione

Per far fronte ai sinistri quotidiani, la collaborazione fra le organizzazioni partner (polizia, pompieri, sanità pubblica, servizi tecnici e protezione civile) è già regolata e molto affiatata. I sinistri quotidiani non vengono quindi presi in considerazione per la pianificazione della protezione della popolazione.

Catastrofi e situazioni d'emergenza le maggiori sfide

La concentrazione delle attività umane (soprattutto nei centri urbani) e la crescente dipendenza dalle infrastrutture tecniche aggravano le conseguenze delle catastrofi e delle situazioni d'emergenza. La probabilità di questi eventi è in parte elevata; inoltre possono verificarsi con un tempo di preallarme molto breve o nullo e colpire più cantoni. Per questo motivo rappresentano la sfida maggiore per la protezione della popolazione.

Gli effetti della violenza al di sotto della soglia bellica (ricatto, azioni di estremisti, terrorismo) sono soprattutto psicologici. Il loro potere distruttivo è circoscritto. Di questo tipo di violenza si occupano innanzi tutto le autorità e la polizia. In caso di attacchi terroristici con mezzi di distruzione di massa si deve poter ricorrere ad un'infrastruttura di protezione esistente. Oggigiorno la violenza al di sotto della soglia bellica riveste ben poca importanza per la protezione della popolazione.

Violenza al di sotto della soglia bellica di secondaria importanza

Il periodo di preallarme in caso di conflitto armato è stato prolungato ed è ora di diversi anni. La possibilità di un conflitto armato nei paesi vicini è, infatti, diminuita. La probabilità di operazioni militari estese a tutta la Svizzera è ormai minima. In caso di conflitto armato il tempo di preallarme sarà quindi sfruttato per il potenziamento, ovvero per adeguare i mezzi delle organizzazioni partner della protezione della popolazione agli sviluppi della situazione.

Sfruttare il tempo di preallarme in caso di conflitto armato

È importante rilevare il più presto possibile i cambiamenti nel tipo e nella frequenza delle possibili minacce. Sono così date le premesse per avvisare in tempo le autorità, accrescere la prontezza operativa delle organizzazioni partner ed allarmare la popolazione in funzione della situazione.

Individuare in tempo gli sviluppi

3 Missione della protezione della popolazione

3.1 Politica di sicurezza

Gli interessi della Svizzera sono determinanti per la missione che deve svolgere la protezione della popolazione nell'ambito della politica di sicurezza. L'articolo 2 della Costituzione federale decreta, tra l'altro, che la Svizzera tutela la libertà e i diritti del popolo e salvaguarda l'indipendenza e la sicurezza del paese. Promuove inoltre la comune prosperità, la coesione interna e la pluralità culturale del paese, provvede ad assicurare pari opportunità ai cittadini e s'impegna per la conservazione duratura delle risorse naturali.

Gli interessi della Svizzera

Gli obiettivi della Svizzera in materia di sicurezza sono definiti nella Costituzione federale e formulati nel rapporto 2000 sulla politica di sicurezza. In breve, la Svizzera intende conservare la sua libertà di decisione, proteggere la popolazione e le sue basi vitali dai pericoli gravi come pure contribuire al mantenimento della pace e della stabilità anche oltre i propri confini e alla creazione di una comunità internazionale fondata su valori democratici.

Obiettivi della Svizzera in materia di sicurezza

La missione della protezione della popolazione consiste nel proteggere la popolazione e le sue basi vitali in caso di catastrofi naturali e tecnologiche,

Protezione della popolazione e delle sue basi vitali

altre situazioni d'emergenza e conflitto armato. La protezione della popolazione assicura la condotta, la protezione, il salvataggio e l'aiuto necessari per far fronte a tali eventi. Contribuisce all'arginamento e al fronteggiamento dei sinistri.

Compiti

La protezione della popolazione svolge i seguenti compiti:

- garantire l'informazione della popolazione in merito ai pericoli, alle possibilità e alle misure di protezione;
- allarmare la popolazione e diffondere istruzioni sul comportamento da adottare;
- assicurare la condotta;
- coordinare i preparativi e gli interventi delle organizzazioni partner;
- garantire la prontezza e il potenziamento per tempo e conformemente alla situazione.

3.2 Orientamento e punti essenziali

Focalizzazione principalmente sull'aiuto in caso di catastrofi e altre situazioni d'emergenza

Nuovo orientamento della protezione della popolazione in base alle conoscenze tratte dai possibili scenari:

- Le catastrofi e le situazioni d'emergenza sono i principali pericoli attuali da considerare nella pianificazione.
- È possibile ridurre il grado di prontezza per far fronte a un conflitto armato. Nel periodo di preallarme dato si garantirà, in funzione delle esigenze e dell'evoluzione della situazione, l'aumento della prontezza operativa e il potenziamento delle organizzazioni partner, in particolare della protezione civile.

Ottimizzazione dell'impiego dei mezzi attraverso la cooperazione

Le catastrofi, le situazioni d'emergenza e la violenza al di sotto della soglia bellica di regola non minacciano l'intero Paese. Ciò permette di organizzare i mezzi della protezione della popolazione sotto forma di cooperazione regionale o cantonale e quindi di ridurre il personale e l'equipaggiamento necessari.

Grado di protezione della popolazione

Il volume della protezione della popolazione, vale a dire il grado di protezione desiderato, può essere stabilito solo attraverso decisioni politiche a livello federale o cantonale. Queste decisioni si basano sugli scenari possibili, sull'efficienza della protezione della popolazione e la stima dei costi nonché sul rischio residuo che va preso in considerazione. Inoltre, il grado d'efficienza ("service level") diminuisce in modo proporzionale alla gravità dei pericoli.

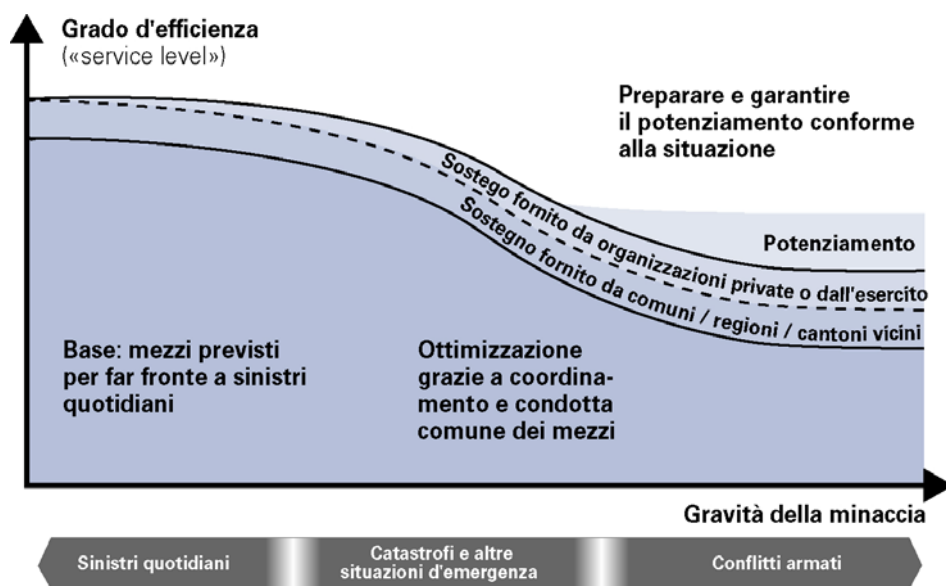


Figura 3:
Grado d'efficienza della
protezione della popolazione

La protezione della popolazione si basa sui mezzi quotidiani. In Svizzera, il grado d'efficienza dei mezzi impiegati per far fronte a sinistri quotidiani viene costantemente migliorato.

Grado d'efficienza elevato per far fronte a sinistri quotidiani

Il grado d'efficienza per far fronte a catastrofi, situazioni d'emergenza e conflitti armati sarà minore rispetto a quello richiesto per i sinistri quotidiani. I responsabili politici e le organizzazioni partner che intervengono devono fissare delle priorità. L'efficienza delle organizzazioni partner può essere migliorata se l'intervento viene coordinato da un organo di condotta e l'impiego dei mezzi organizzato sotto forma di cooperazione regionale o cantonale. Inoltre, si può richiedere il sostegno delle aziende private, delle persone che prestano servizio civile e dell'esercito. In vista di un conflitto armato, il grado d'efficienza viene incrementato aumentando la prontezza operativa in funzione del tempo disponibile e della situazione e per mezzo del potenziamento.

Grado d'efficienza ridotto in caso di catastrofi e altre situazioni d'emergenza o di conflitto armato

4 Struttura della protezione della popolazione

4.1 Un sistema integrato

Sistema integrato per la condotta, la protezione, il salvataggio e l'aiuto

La protezione della popolazione è un sistema integrato per la condotta, la protezione, il salvataggio e l'aiuto. Nell'ambito di questo sistema, le organizzazioni partner sono responsabili per i rispettivi settori di competenze. Esse si assistono a vicenda nelle loro attività. Un organo di condotta comune garantisce il coordinamento delle pianificazioni e dei preparativi, ed eventualmente della condotta durante l'intervento.

Figura 4:
Organizzazioni partner e settori di competenze

	<i>Sinistri quotidiani</i>	<i>Catastrofi e altre situazioni d'emergenza</i>	<i>Conflitti armati</i>
Condotta	Direzione d'intervento	Organo di condotta compreso il sostegno alla condotta	
Organizzazioni partner / settori di competenze	Polizia <i>Ordine e sicurezza</i>		
	Pompieri <i>Salvataggio e lotta contro i sinistri</i>		
	Sanità pubblica <i>Salute e sanità</i>		
	Servizi tecnici <i>Funzionamento dell'infrastruttura tecnica</i>		
	Protezione civile <i>Protezione, assistenza e sostegno</i>		

Collaborazione con altre organizzazioni

Per mezzo di mandati di prestazione, se necessario può essere richiesto il sostegno di altre istituzioni (per es. servizi sociali), di organizzazioni private (per es. samaritani, Croce Rossa), ditte (per es. imprese edili, aziende di trasporto o forestali), persone tenute a prestare servizio civile come pure dell'esercito.

La collaborazione fra le organizzazioni partner

Le organizzazioni partner collaborano a livello comunale o regionale. I cantoni e i comuni definiscono le loro strutture organizzative in funzione delle esigenze e soprattutto dei pericoli locali. Le pianificazioni federali e cantonali si basano su organizzazioni d'intervento di regioni comprendenti da 6'000 a 10'000 abitanti. Si tratta tuttavia di una soluzione modello senza carattere vincolante. La seguente figura mostra la struttura di un'organizzazione d'intervento:

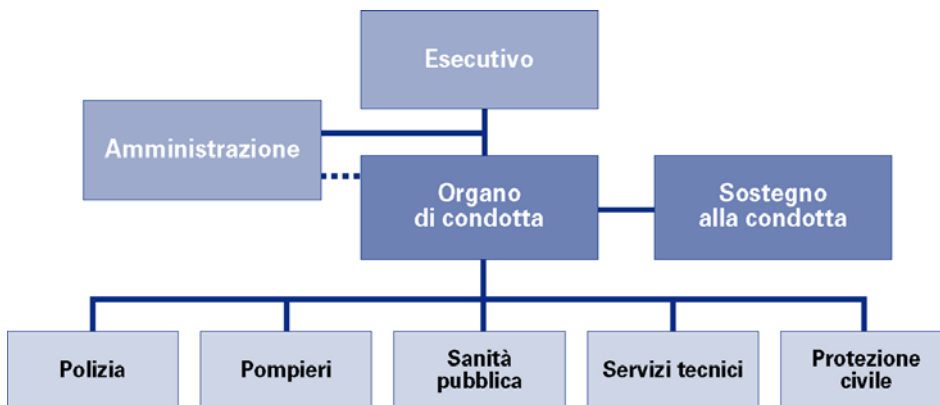


Figura 5:
Struttura di un'organizzazione
d'intervento a livello comunale o
regionale

4.2 Condotta

L'esecutivo si assume la responsabilità generale della sicurezza della popolazione e quindi del sistema integrato della protezione della popolazione. Esso designa un organo di condotta politicamente legittimato per il cantone o per il comune (i comuni).

La responsabilità generale
incombe all'esecutivo

All'organo di condotta competono:

Compiti dell'organo di condotta

- la valutazione dei rischi e delle minacce;
- l'impartizione dell'ordine di realizzare i piani e i preparativi;
- eventualmente il coordinamento dell'intervento delle organizzazioni partner.

La condotta comprende tre livelli:

I tre livelli della condotta

- In caso di sinistri quotidiani, la condotta delle operazioni spetta all'organizzazione partner competente (di regola ai pompieri o alla polizia).
- In caso di sinistri d'ampia portata, le operazioni vengono coordinate da una direzione d'intervento comune composta, a seconda della situazione, da specialisti provenienti dalle organizzazioni partner coinvolte e dall'amministrazione.
- Un organo di condotta assume il comando delle operazioni se si tratta di un intervento duraturo cui partecipano più organizzazioni partner. Nell'organo di condotta sono rappresentate tutte le organizzazioni partner. I cantoni devono regolare in modo chiaro la ripartizione delle competenze fra le direzioni d'intervento sul posto e l'organo di condotta.

L'organo di condotta è formato da membri delle autorità, dal capo di stato maggiore e dal suo sostituto, da rappresentanti dell'amministrazione e dai capisettore (rappresentanti delle organizzazioni partner). Questi membri sono designati ed istruiti per la funzione che devono assumere. In certi casi

Le organizzazioni partner sono
rappresentate nell'organo di
condotta

il responsabile della direzione degli interventi entra a far parte dell'organo di condotta. Possono inoltre essere chiamati degli specialisti.

La protezione civile e l'amministrazione possono rinforzare l'aiuto alla condotta

L'aiuto alla condotta comprende i seguenti settori: informazione, valutazione della situazione, telematica, protezione ABC e coordinamento logistico. I mezzi di primo intervento garantiscono autonomamente e più a lungo possibile l'aiuto alla condotta. In caso di necessità, il personale dell'amministrazione e delle organizzazioni partner, in particolare della protezione civile, possono rinforzare i mezzi di primo intervento.

L'informazione

In caso di sinistri, l'informazione dell'opinione pubblica riveste grande importanza. La responsabilità in questo campo è delle autorità competenti. Queste devono assicurare che i rispettivi specialisti, appositamente istruiti e possibilmente provenienti dall'amministrazione, siano disponibili e operino in stretta collaborazione con l'organo di condotta o con il capointervento.

Un'infrastruttura di condotta efficiente e subito disponibile

L'infrastruttura di condotta deve consentire una direzione efficiente delle operazioni. I locali devono poter essere equipaggiati in poco tempo con mezzi telematici moderni (se non fossero già disponibili). Si deve garantire la possibilità di utilizzare un'ubicazione di condotta protetta (posto di comando), in particolare in caso di conflitto armato.

La logistica incombe essenzialmente alle organizzazioni partner

Le organizzazioni partner provvedono autonomamente alla logistica dei propri mezzi. Possono anche chiedere il sostegno di aziende private. In caso d'interventi duraturi o che coinvolgono più organizzazioni partner, la protezione civile può mettere a disposizione delle altre organizzazioni partner i suoi elementi logistici. L'impiego di diversi elementi logistici sarà coordinato nell'ambito dell'aiuto alla condotta.

Piano d'azione per l'allerta, l'allarme e l'informazione

In caso di pericolo per la popolazione, la Centrale nazionale d'allarme o gli altri uffici incaricati sono responsabili di allertare rapidamente le autorità e i posti d'allarme nonché di allarmare ed informare per tempo la popolazione. La Confederazione elabora i programmi d'emergenza ed emana le prescrizioni per standardizzare i procedimenti d'allarme. I cantoni e i comuni applicano queste misure conformemente alle prescrizioni federali.

4.3 Struttura modulare, accrescimento della prontezza operativa, potenziamento

Una struttura modulare per far fronte ai sinistri

Per far fronte ai sinistri, le organizzazioni partner dispongono di mezzi con una struttura modulare. Il primo gradino di tale struttura consiste nell'intervento in caso di sinistro quotidiano. I mezzi d'intervento vengono rinforzati in funzione del tipo e della gravità del sinistro. Per far fronte ai sinistri quotidiani, basta la collaborazione abituale fra i mezzi di primo intervento (polizia, pompieri, sanità pubblica e organizzazioni di

salvataggio). Questi mezzi sono addestrati ad intervenire direttamente sul posto. In caso di catastrofi e altre situazioni d'emergenza, intervengono anche le altre organizzazioni partner del comune o della regione. Le organizzazioni partner possono chiamare in servizio altri elementi d'intervento. Inoltre, possono chiedere il sostegno di aziende e organizzazioni private come pure dell'esercito.

Se il pericolo aumenta (per es. incremento della radioattività oppure minaccia politico-militare), Confederazione, cantoni e comuni accrescono, nel settore di loro competenza e in funzione del momento e della situazione, la prontezza operativa dei sistemi per dare l'allarme alla popolazione, degli organi di condotta, delle organizzazioni partner e delle costruzioni di protezione. Si preparano inoltre ad impiegare elementi di riserva.

Accrescimento della
prontezza operativa

Se in base agli sviluppi della situazione si profila il pericolo di un conflitto armato, Governo e Parlamento possono decretare il potenziamento dei mezzi della protezione della popolazione. Il potenziamento dev'essere garantito nel tempo di preallarme di diversi anni oggi previsto. A questo scopo si dovranno adottare soprattutto delle misure nei settori del personale (per es. messa a disposizione di elementi supplementari grazie all'innalzamento del limite d'età per prestare servizio), dell'istruzione e del materiale. Queste misure devono essere pianificate già oggi. Quelle per cui il periodo di preallarme previsto non è sufficiente (in particolare la realizzazione di rifugi ed impianti e la conservazione del loro valore), devono essere adottate a partire da subito. La figura seguente mostra schematicamente la struttura modulare, l'accrescimento della prontezza operativa e il potenziamento della protezione della popolazione:

Potenziamento

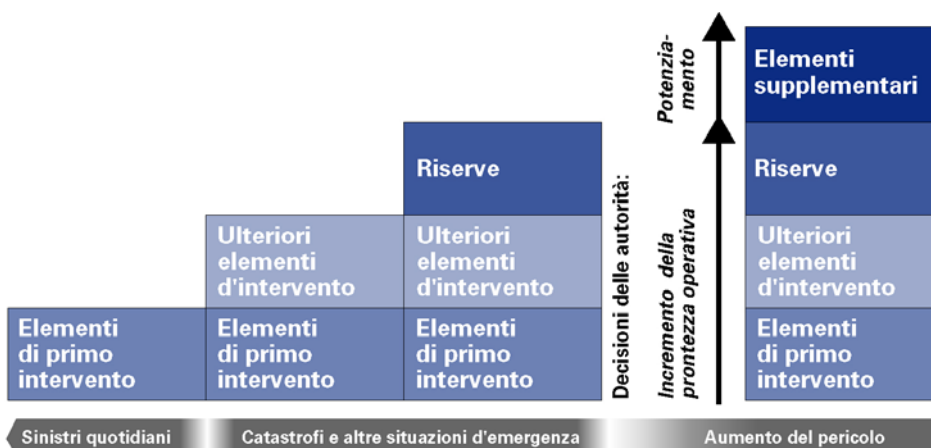


Figura 6:
Struttura modulare,
accrescimento della prontezza
operativa, potenziamento

4.4 Ripartizione dei compiti tra Confederazione e cantoni

Competenze dei cantoni	I cantoni sono responsabili per la protezione della popolazione nei limiti delle prescrizioni federali. 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. Garantiscono la condotta e la prontezza dell'infrastruttura di protezione nei tempi richiesti e in funzione della situazione. Sono responsabili dell'esecuzione delle prescrizioni relative alla protezione civile emanate dalla Confederazione e fissano le regole per la collaborazione intercantonale.
Competenze della Confederazione	La Confederazione definisce le basi legali per la protezione della popolazione e si occupa del coordinamento nel campo della protezione della popolazione. Alla Confederazione compete l'emanazione di disposizioni per il caso di: • aumento della radioattività, situazioni d'emergenza in relazione a sbarramenti idrici, epidemie e epizootie; • conflitti armati. Se un sinistro colpisce più cantoni, l'intero Paese o i Paesi confinanti (per es. terremoto), la Confederazione può, d'intesa con i cantoni, coordinare l'intervento o addirittura assumere il comando delle operazioni. Fra i compiti della Confederazione rientrano pure il servizio d'informazione strategico, l'identificazione precoce delle minacce e la conseguente preallerta. Essa regola, per la protezione civile, i diritti e i doveri dei militi, l'istruzione, i settori del materiale e dei sistemi telematici e d'allarme, le costruzioni di protezione e il finanziamento.
Compiti comuni	I cantoni e la Confederazione svolgono in comune i seguenti compiti: sviluppo, a livello concettuale, della protezione della popolazione, informazione e collaborazione internazionale. La Confederazione si occupa della ricerca e dello sviluppo nel campo della protezione della popolazione in collaborazione con i cantoni.

5 Le organizzazioni partner e i relativi settori di competenze

Questo capitolo descrive le organizzazioni partner e i rispettivi settori di competenze nell'ambito della protezione della popolazione. Non faranno invece oggetto delle seguenti osservazioni i compiti delle organizzazioni partner in caso di sinistri quotidiani. I settori del personale, dell'istruzione e dell'assunzione dei costi vengono trattati nei capitoli seguenti.

Premessa

Presso tutte le organizzazioni partner sono in atto delle riforme: presso i corpi pompieri in relazione al progetto "Esame del sistema di sicurezza interna della Svizzera" (USIS), presso i pompieri in seguito al concetto "Pompieri 2000 plus", nella sanità pubblica per adattare i sistemi alle condizioni attuali e presso i servizi tecnici a causa delle privatizzazioni. Di seguito tratteremo unicamente le riforme nella protezione civile. Queste saranno influenzate anche dalla Confederazione, in stretta collaborazione con i cantoni.

Riforme delle organizzazioni partner

5.1 Polizia (ordine e sicurezza)

Nell'ambito della protezione della popolazione, la polizia è responsabile di mantenere l'ordine e la sicurezza. Per svolgere questo compito fondamentale, lo Stato dispone dei corpi di polizia cantonali e comunali.

Mantenimento dell'ordine e della sicurezza

Le legislazioni cantonali regolano le questioni concernenti il personale, l'organizzazione, l'equipaggiamento, l'istruzione e il finanziamento della polizia.

Legislazioni cantonali

La polizia è un mezzo di primo intervento. Essa collabora da lunga data con i pompieri e la sanità pubblica. Nei momenti di sovraccarico e in caso d'interventi di lunga durata, può richiedere il sostegno della protezione civile per compiti che non richiedono il porto d'armi, come per es. la regolazione del traffico.

Collaborazione con le altre organizzazioni partner

5.2 Pompieri (salvataggio e lotta contro i sinistri)

I pompieri sono responsabili per il salvataggio e la lotta contro i sinistri in generale, compresa la lotta antincendio e il fronteggiamento di sinistri elementari. Intervengono anche in caso di emissioni tossiche, fuoriuscite di carburanti e contaminazioni radioattive. I cantoni assegnano taluni compiti a centri di soccorso i cui membri sono addestrati ed equipaggiati per far fronte a eventi particolari.

Salvataggio e lotta contro i sinistri

Legislazioni cantonali	Le legislazioni cantonali regolano le questioni concernenti il reclutamento, il personale, l'organizzazione, l'equipaggiamento, l'istruzione e il finanziamento dei pompieri. I pompieri provvedono autonomamente al proprio equipaggiamento. Le assicurazioni immobiliari cantonali e/o i cantoni e i comuni si assumono i costi per le misure che rientrano negli ambiti di loro competenza.
Collaborazione con le altre organizzazioni partner	I pompieri sono un mezzo di primo intervento. Le loro formazioni sono organizzate secondo il principio modulare e sono pronte ad intervenire nel giro di pochi minuti. I loro interventi possono durare da alcune ore fino a diversi giorni. I comuni vicini e i centri di soccorso sostengono e danno il cambio alle formazioni impiegate. I pompieri collaborano da lunga data con la polizia e la sanità pubblica. Per svolgere compiti particolari, si ricorre alle aziende private (per es. imprese di costruzione o aziende di pulizia delle canalizzazioni). Gli altri mezzi della protezione della popolazione possono intervenire per rinforzare la protezione civile.
5.3 Sanità pubblica (sanità e servizi sanitari)	
Prestazioni mediche	La sanità pubblica offre le prestazioni mediche alla popolazione e ai corpi d'intervento. Queste prestazioni comprendono anche le misure di prevenzione e il sostegno psicologico.
Legislazioni cantonali	La regolamentazione cantonale regola le questioni concernenti il personale, l'organizzazione, l'equipaggiamento, l'istruzione e il finanziamento della sanità pubblica, compreso il servizio di salvataggio sanitario. Ai cantoni compete la realizzazione delle strutture e la messa a disposizione dei mezzi necessari. Essi definiscono inoltre i mezzi supplementari (personale, medicinali, materiale e posti protetti per i pazienti), compresi quelli della protezione civile, da preparare in vista di catastrofi e altre situazioni d'emergenza.
Collaborazione con le altre organizzazioni partner	Le organizzazioni di salvataggio sanitarie costituiscono un mezzo di primo intervento. Esse collaborano da lunga data con la polizia e i pompieri. In caso di necessità, possono ricorrere agli specialisti della protezione civile.
Sostegno della Confederazione	La Confederazione mette a disposizione un organo di coordinamento e di condotta nonché i mezzi supplementari per far fronte a catastrofi e altre situazioni d'emergenza con gravi conseguenze in ambito sanitario (per es. epidemie, terremoti, contaminazioni radioattive, ecc.) e a conflitti armati. Prescrive le misure preventive da adottare in vista di un eventuale conflitto armato, in particolare il mantenimento dell'infrastruttura sanitaria protetta e il grado di preparazione del materiale.

5.4 Servizi tecnici (funzionamento dell'infrastruttura tecnica)

I servizi tecnici (di diritto pubblico o privato) garantiscono il funzionamento degli impianti conformemente ai loro capitolati degli oneri. Assicurano l'approvvigionamento con elettricità, acqua e gas, la raccolta dei rifiuti, i collegamenti stradali e la telematica in funzione della situazione oppure ripristinano gradualmente la normalità applicando le misure fissate dalle autorità.

Funzionamento
dell'infrastruttura tecnica

I servizi tecnici svolgono autonomamente i loro compiti. Adottano le misure previste dalla legislazione o dalla regolamentazione vigente, provvedono al personale, all'equipaggiamento e al materiale necessari per fornire le loro prestazioni e assumono i costi nel loro settore di competenza.

Esecuzione autonoma
dei compiti

In caso di sovraccarico, i servizi tecnici vengono sostenuti soprattutto da aziende private. Se necessario, gli altri mezzi della protezione della popolazione possono intervenire per rinforzare questi servizi.

Collaborazione con le altre
organizzazioni partner

5.5 Protezione civile (protezione, assistenza e sostegno)

La protezione civile svolge i seguenti compiti:

Ventaglio dei compiti

- messa a disposizione dell'infrastruttura di protezione e dei mezzi per dare l'allarme alla popolazione;
- assistenza di persone in cerca di protezione e senzatetto;
- protezione dei beni culturali;
- sostegno delle altre organizzazioni partner, in particolare in caso di catastrofi e altre situazioni d'emergenza;
- rinforzo dell'aiuto alla condotta e della logistica;
- lavori di ripristino;
- interventi di pubblica utilità.

In funzione della situazione e del tempo disponibile, la direzione dell'intervento o l'organo di condotta può ordinare delle misure di protezione. In caso di catastrofi e altre situazioni d'emergenza o di conflitto armato, le autorità possono ordinare la preparazione e l'occupazione dei rifugi e, se necessario, l'obbligo di soggiornare negli stessi. Queste misure vengono comunicate nell'ambito della diffusione delle istruzioni sul comportamento da adottare.

Disposizione di misure di
protezione in funzione della
situazione

Lo scopo dell'assistenza è di accogliere e soccorrere i senzatetto e le persone in cerca di protezione. Per ospitare queste persone sono disponibili

Assistenza di persone in cerca di
protezione e senzatetto

edifici e locali pubblici e privati, rifugi e impianti di protezione oppure parti dell'infrastruttura militare.

Protezione dei beni culturali:
conformemente alla
Convenzione dell'Aia

La Confederazione definisce le misure quadro per la protezione dei beni culturali d'importanza nazionale e regionale. In caso di conflitto armato, dispone le misure di protezione previste dalla Convenzione dell'Aia. I cantoni adottano le misure necessarie conformemente alle prescrizioni federali, in collaborazione con istituzioni culturali e privati.

Sostegno alle altre
organizzazioni partner

Se necessario, la protezione civile sostiene le altre organizzazioni partner. Può essere convocata in particolare per prestare interventi di lunga durata (da pochi giorni fino ad alcune settimane), da sola o in collaborazione con altre organizzazioni partner.

Rinforzo dell'aiuto alla condotta
e della logistica

I militi della protezione civile vengono convocati anche per rinforzare l'aiuto alla condotta e l'organizzazione d'allarme acqua. In caso di necessità, la protezione civile offre prestazioni logistiche alle altre organizzazioni partner. È inoltre responsabile della coordinazione logistica nell'ambito dell'aiuto alla condotta.

Lavori di ripristino

I danni causati da calamità naturali come inondazioni, tempeste o valanghe devono essere ripristinati rapidamente in modo da escludere eventuali danni secondari. Questi lavori di consolidamento e di sgombero durano generalmente da pochi giorni fino ad alcune settimane.

Interventi a favore della
comunità

Su decisione delle autorità la protezione civile può essere impiegata anche per svolgere lavori di pubblica utilità (per es. in occasione di manifestazioni importanti).

Legislazioni federali e cantonali

La Confederazione crea le basi legali della protezione civile e emana le prescrizioni nell'ambito delle sue responsabilità, soprattutto in materia di reclutamento e di personale. I cantoni sono responsabili dell'applicazione delle prescrizioni federali e dell'organizzazione della protezione civile.

Organizzazione
della protezione civile

L'organizzazione della protezione civile si basa sull'analisi dei pericoli nonché sulle condizioni e le strutture topografiche cantonali, comunali o regionali. Essa può variare da un luogo all'altro. Di principio, in particolare per quanto riguarda l'istruzione, fa stato il modello organizzativo seguente:



Figura 7:
Modello organizzativo

6 Coordinamento e collaborazione

6.1 Ricerca e sviluppo (ricerca applicata)

La ricerca e lo sviluppo sono componenti indispensabili per il costante miglioramento della protezione della popolazione. Si tratta in primo luogo di mettere a disposizione i risultati delle ricerche scientifiche e di chiarire complessi meccanismi d'interdipendenza.

Scopo

In pratica la ricerca e lo sviluppo si estendono a tutti i settori di competenza della protezione della popolazione e comprendono in particolare:

Campi di ricerca

- la realizzazione, la verifica periodica e l'aggiornamento degli scenari delle possibili minacce e dei potenziali rischi;
- l'ampliamento e l'approfondimento delle conoscenze relative all'atteggiamento della società nei confronti delle catastrofi;
- il miglioramento dei metodi di pianificazione delle misure necessarie;
- la preparazione di basi per ottimizzare lo svolgimento dei compiti;
- la valutazione dei sinistri in relazione ai preparativi e al loro fronteggiamento;
- lo scambio di informazioni e la collaborazione nell'ambito delle attività di ricerca svolte a livello internazionale.

La ricerca e lo sviluppo nell'ambito della protezione della popolazione devono essere interdisciplinari e coordinati tra i rappresentanti cantonali dei partner. La ricerca e lo sviluppo vanno svolti a lungo termine. Per garantire

Struttura e organizzazione

continuità e risultati durevoli, essa richiedono una pianificazione su vari anni.

Competenza della
Confederazione

La ricerca e lo sviluppo nel campo della protezione della popolazione vengono diretti e finanziati dalla Confederazione. A questo scopo essa gestisce un'organizzazione di ricerca in cui sono rappresentati i cantoni. È possibile affidare ricerche a scuole superiori o imprese private.

6.2 Istituzioni attive principalmente nel campo della prevenzione

Istituzioni che non fanno parte
della protezione della
popolazione

La protezione della popolazione è un sistema integrato orientato in primo luogo alla prevenzione, all'intervento in caso di sinistri e al ripristino. Le istituzioni attive principalmente nel campo della prevenzione non fanno parte di questo sistema. Ciò riguarda ad esempio l'Istituto federale di ricerca per la foresta, la neve e il paesaggio (FNP) con l'Istituto per lo studio della neve e delle valanghe (SNV), diverse istituzioni in seno al Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle telecomunicazioni (DATEC), l'Ufficio federale della sanità pubblica e l'Ufficio federale di veterinaria.

Coordinamento a livello
nazionale e cantonale

Il coinvolgimento di queste istituzioni va garantito tramite una stretta collaborazione e il coordinamento delle attività, soprattutto a livello nazionale e cantonale. Nel campo dell'allarme della popolazione e della diffusione di istruzioni sul comportamento da adottare, si tenta di creare un legame più stretto con l'emanazione di una sola ordinanza sull'allarme, la quale concerna possibilmente tutti i casi d'importanza nazionale, cantonale e regionale.

6.3 Settori coordinati

Pianificare e preparare la
cooperazione

Le attività principali dei settori coordinati sono la pianificazione e la preparazione dei mezzi d'intervento. In tal modo è possibile migliorare la collaborazione necessaria tra cantoni e Confederazione per svolgere i compiti civili e militari comuni.

Alcuni organi di coordinamento
ormai superflui

Alcuni organi di coordinamento sono diventati superflui, sia perché i loro compiti vengono ora svolti dall'amministrazione, sia perché, in caso d'intervento, l'esercito e la protezione della popolazione esigono meno risorse di un tempo.

Servizi coordinati aboliti

Alcuni servizi coordinati saranno soppressi. Si tratta segnatamente di (in ordine alfabetico): approvvigionamento, assistenza spirituale, informazione, istruzione, protezione degli edifici contro gli effetti delle armi, servizio veterinario e studi di base. In futuro, il coordinamento di questi settori verrà garantito dalle unità amministrative competenti.

Vengono invece mantenuti o creati i seguenti servizi coordinati (in ordine alfabetico): analisi della situazione (nuovo), circolazione e trasporti, protezione ABC, requisizione, servizio delle valanghe, servizio meteorologico, servizio sanitario, telematica (trasmissioni).

Settori da mantenere
o da creare

6.4 Approvvigionamento economico del paese

L'approvvigionamento economico del paese è responsabile di garantire la creazione di scorte e il mantenimento dei servizi più importanti in tempi normali nonché di elaborare le misure di gestione da adottare in tempi di crisi. In caso di difficoltà d'approvvigionamento, può adottare particolari misure come il ricorso alle scorte obbligatorie, la promozione dell'importazione e, in caso di necessità, la limitazione del consumo. Agisce in collaborazione con la protezione della popolazione e l'esercito.

Scorte e misure di gestione
per il caso di crisi

6.5 Aiuto sussidiario dell'esercito

L'esercito contribuisce a prevenire e a far fronte ai pericoli che minacciano le basi vitali. Di principio, prima di ricorrere all'esercito le autorità civili devono aver sfruttato tutti i mezzi della protezione della popolazione e le possibilità offerte dalla collaborazione regionale e cantonale (salvo in caso di aiuto spontaneo). Per richiedere l'aiuto dell'esercito ed impiegare i mezzi militari va quindi applicato sistematicamente il principio della sussidiarietà.

Applicazione sistematica del
principio della sussidiarietà

Le autorità civili hanno la responsabilità generale delle operazioni. I comandanti delle truppe sono responsabili della condotta delle formazioni militari. Gli organi civili e militari competenti fissano i principi su cui si basano gli interventi.

Responsabilità generale delle
operazioni e responsabilità della
condotta

Le autorità civili contano sulla prestazione, da parte dell'esercito, di tre tipi di aiuto sussidiario. Gli aspetti e le possibilità qualitativi e quantitativi sono definiti nel concetto direttivo dell'esercito.

Tipi di aiuto sussidiario

Gli interventi sussidiari nel campo della sicurezza comprendono compiti di sorveglianza da parte di personale qualificato armato. Si tratta soprattutto di:

Interventi sussidiari nel campo
della sicurezza

- protezione dei confini nazionali;
- protezione di personalità importanti;
- protezione di conferenze e manifestazioni internazionali;
- protezione di obiettivi importanti;
- interventi per far fronte a gravi minacce per la sicurezza interna.

Aiuto in caso di catastrofe

L'esercito sostiene le autorità civili nel fronteggiamento di catastrofi naturali e tecnologiche all'interno del Paese:

- lasciando permanentemente a disposizione dei partner civili il materiale militare per l'aiuto in caso di catastrofe da utilizzare al di fuori delle prestazioni di servizio della truppa (sostegno preventivo);
- mettendo a disposizione, in depositi decentralizzati, altro materiale particolare per l'aiuto in caso di catastrofe che può essere richiesto in caso di necessità (aiuto spontaneo amministrativo);
- prestando rapidamente aiuto spontaneo, limitato nello spazio e nel tempo, con le truppe che si trovano nelle vicinanze del luogo in cui si è verificato un sinistro;
- su richiesta delle autorità civili, impiegando, in forma modulare e scaglionata, formazioni specializzate per prestare aiuto in caso di catastrofe.

Interventi di sostegno generali

In caso di necessità, l'esercito compie interventi generali di sostegno, come trasporti stradali o aerei e lavori del genio. L'esercito decide autonomamente quali mezzi impiegare. Nel settore dell'assistenza non compie più interventi a sostegno delle autorità e delle organizzazioni private. Rimane riservato l'intervento di mezzi dell'esercito in caso di afflusso in massa di richiedenti l'asilo. A questo scopo l'esercito non dispone però più di formazioni specializzate. In altri settori come la sanità pubblica, la protezione A e C e la telematica, continua invece a prestare aiuto sussidiario con i mezzi disponibili.

6.6 Collaborazione internazionale

Collaborazione internazionale

La Svizzera è confrontata con gli stessi pericoli e le stesse minacce dei paesi vicini. Per la protezione della popolazione si tratta da una parte di partecipare ai progetti di ricerca e alle valutazioni internazionali dei sinistri, e dall'altra di contribuire alla solidarietà e al consolidamento della sicurezza politica in Europa. La possibilità di collaborare a livello internazionale si offre anche nel campo della protezione dei beni culturali. Questa collaborazione è d'altronde sancita nel secondo Protocollo alla Convenzione dell'Aia, sottoscritto dalla Svizzera nel 1999.

Possibilità concrete

In caso di catastrofe nelle regioni frontaliere, i cantoni e i comuni possono, sulla base degli accordi bilaterali esistenti, prestare aiuto con le organizzazioni partner della protezione della popolazione. I membri delle organizzazioni partner possono aderire volontariamente al Corpo svizzero per l'aiuto in caso di catastrofe o alla Catena svizzera di salvataggio per prestare aiuto a livello internazionale. Infine, membri della protezione della popolazione partecipano a manifestazioni sul tema della prevenzione e

della lotta ai sinistri a livello internazionale nell'ambito del Partenariato per la pace e della protezione dei beni culturali.

7 Personale

7.1 Principi

Nella prima fase di realizzazione del sistema della protezione della popolazione, prevista nel 2003, l'obbligo di prestare servizio sarà ancora fondato sulla Costituzione federale attuale. I servizi obbligatori in vigore vengono mantenuti. Il servizio obbligatorio a livello nazionale verrà prestato nell'esercito (servizio militare obbligatorio) o nella protezione civile (servizio di protezione civile obbligatorio), in casi eccezionali nel servizio civile (servizio civile obbligatorio). A livello cantonale esistono l'obbligo di prestare servizio nei pompieri e altre prestazioni di servizio obbligatorie. Le persone che avranno assolto l'obbligo di prestare servizio militare o civile non dovranno più prestare servizio nella protezione civile. La questione relativa al modello comune per l'obbligo di prestare servizio verrà affrontata quando la collaborazione in seno alla protezione della popolazione sarà abbastanza affiatata.

Tipo di prestazione di servizio

Per garantire il buon funzionamento dei servizi della sanità pubblica in caso di catastrofi, altre situazioni d'emergenza o conflitti armati si dovranno emanare delle basi legali cantonali per il personale sanitario oppure stipulare convenzioni in materia di diritto del lavoro.

Sanità pubblica

In caso d'intervento, i rappresentanti delle diverse categorie professionali delle organizzazioni partner sono assoggettate alle prescrizioni in materia di lavoro.

Categorie professionali

Di principio, nella protezione della popolazione le donne hanno le stesse possibilità degli uomini. Esse possono assumere qualunque funzione. La maggior parte dei cantoni ha introdotto l'obbligo di prestare servizio nei pompieri anche per le donne. Queste possono inoltre assumere volontariamente l'obbligo di prestare servizio di protezione civile.

Le donne nella protezione della popolazione

7.2 Protezione civile

Per far fronte a catastrofi e altre situazioni d'emergenza la protezione civile disporrà di un effettivo nazionale di circa 105'000 militi. A ciò si aggiunge un contingente di circa 15'000 militi prosciolti anticipatamente dall'obbligo di prestare servizio nella protezione civile a favore di altre organizzazioni partner. In totale, l'effettivo ammonta quindi a circa 120'000 militi.

120'000 militi di protezione civile

Potenziale di reclutamento	Ogni anno nella protezione civile vengono reclutati approssimativamente 6'000 militi.
Limiti d'età per l'obbligo di prestare servizio nella protezione civile	L'obbligo di prestare servizio nella protezione civile dura dal 20° al 40° anno d'età.
Reclutamento comune per l'esercito e la protezione civile	L'esercito e la protezione civile passeranno al reclutamento comune dei militi. La procedura comprende l'informazione delle persone convocate, un giorno d'orientamento e il reclutamento effettivo. 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. Le persone reclutate nella protezione civile assumeranno le tre funzioni di base seguenti: assistente di stato maggiore, addetto all'assistenza e pioniere. I requisiti per le singole funzioni saranno ridefiniti per garantire un'incorporazione ottimale dei candidati. La direzione del reclutamento spetterà all'esercito. La collaborazione fra Confederazione e cantoni sarà garantita da un organo di coordinamento.
Prestazione di servizio volontaria	Possono assumere a titolo volontario l'obbligo di prestare servizio nella protezione civile le donne e gli stranieri residenti in Svizzera a partire dall'anno in cui compiono i 20 anni. Possono presentarsi volontarie anche le persone prosciolte dall'obbligo di prestare servizio militare, civile o di protezione civile. Le persone che assumono volontariamente l'obbligo di prestare servizio nella protezione civile hanno gli stessi diritti e gli stessi doveri dei militi della protezione civile.
Gestione del personale	I militi di protezione civile sono a disposizione del cantone in cui sono domiciliati. La gestione e il controllo del personale è compito dei cantoni. Questi ultimi hanno inoltre la facoltà di attribuire dei militi alla riserva di personale.
Proscioglimento anticipato dall'obbligo di prestare servizio nella PCI	Il proscioglimento anticipato dall'obbligo di prestare servizio di protezione civile viene deciso dai cantoni e permette di evitare, tenendo conto delle necessità della protezione civile, le carenze di professionisti nelle organizzazioni partner e di membri non professionisti degli organi di condotta e dei corpi pompieri.
Proscioglimento d'ufficio	I membri degli organi esecutivi federali e cantonali, del Parlamento federale e del Tribunale federale come pure i membri a pieno titolo dei tribunali cantonali e degli esecutivi comunali sono esonerati d'ufficio dall'obbligo di prestare servizio nella protezione civile.
Potenziamento nel campo del personale	Il personale supplementare necessario in caso di conflitto armato viene reclutato solo dopo che le autorità hanno impartito l'ordine di potenziamento. La Confederazione stabilisce il numero di militi supplementari necessari d'intesa con i cantoni. È possibile aumentare gli effettivi fino ad un massimo di 200'000 militi. Per coprire il fabbisogno di

personale supplementare, la Confederazione ricorrerà in primo luogo all'innalzamento del limite d'età previsto per il servizio obbligatorio.

7.3 Pompieri

Il reclutamento dei pompieri è regolato a livello cantonale. I pompieri non attingono al potenziale di reclutamento dell'esercito e della protezione civile. Di regola, i pompieri reclutano i loro militi solo a partire dal 25° anno d'età.

Reclutamento a livello cantonale

L'effettivo previsto a livello nazionale per i pompieri ammonta a circa 110'000 militi. In funzione delle disposizioni cantonali, è possibile coprire una parte di questo fabbisogno con persone prosciolte anticipatamente dal servizio di protezione civile.

Effettivo di circa 110'000 persone

Per coprire il fabbisogno di personale supplementare in caso di conflitto armato, i pompieri richiamano in servizio i militi anziani e ricorrono ai volontari.

Potenziamento nel campo del personale

8 Istruzione

8.1 Principi

L'istruzione sarà incentrata soprattutto sull'aiuto in caso di catastrofe e altre situazioni d'emergenza. Essa deve orientarsi all'intervento e sfruttare le sinergie esistenti fra le organizzazioni partner e tra queste e l'esercito.

Orientamento verso l'aiuto in caso di catastrofi e altre situazioni d'emergenza

Per evitare doppioni nell'ambito dell'istruzione comune, i corsi verranno svolti dall'organizzazione partner o dall'istituzione che dispone delle migliori conoscenze tecniche, della maggiore esperienza e dell'infrastruttura più adeguata in materia.

Offerta reciproca

I cantoni sono responsabili dell'istruzione nell'ambito della protezione della popolazione.

Responsabilità cantonale

8.2 Istruzione degli organi di condotta

L'istruzione e il perfezionamento devono permettere ai membri degli organi di condotta di svolgere i compiti complessi di loro competenza nel campo delle pianificazioni, dei preparativi e dell'intervento.

Scopo

Istruzione di base	L'istruzione di base prepara i membri degli organi di condotta ad assumere la loro funzione tenendo conto dei vari livelli. Essi devono conoscere le possibili minacce e i rischi, i compiti degli organi di condotta e le possibilità d'intervento delle diverse organizzazioni partner. Inoltre devono essere formati nel lavoro di stato maggiore e imparare a conoscere l'infrastruttura di condotta necessaria.
Corsi di perfezionamento	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 ad affrontare possibili eventi per mezzo di esercizi.

8.3 Istruzione in seno alle organizzazioni partner

Principio	Ogni organizzazione partner organizza autonomamente l'istruzione tecnica dei suoi membri. Quando è possibile ed opportuno, per certi temi si ricorre anche a specialisti di altre organizzazioni partner. Va inoltre tenuto conto dell'esperienza delle altre organizzazioni nel campo dell'istruzione e dell'intervento.
Polizia	I corpi di polizia vengono formati presso i centri d'istruzione cantonali e comunali come pure presso l'Istituto svizzero di polizia.
Pompieri	L'istruzione dei corpi pompieri è regolato a livello cantonale. Essa viene coordinata dalla Conferenza governativa per il coordinamento del servizio pompieri (CGCSP) d'intesa con le istanze cantonali dei pompieri.
Sanità pubblica	Di principio l'istruzione nella sanità pubblica è regolata a livello cantonale. Gli organi competenti definiscono gli standard dell'istruzione tecnica seguita dal personale professionista e non che assume una funzione nel servizio sanitario. L'istruzione destinata ai non professionisti sarà concepita in modo da garantire un impiego polivalente di queste persone. La sanità pubblica s'impegnerà a collaborare strettamente con la Croce Rossa Svizzera e con la Federazione svizzera dei samaritani.
Servizi tecnici	I membri dei servizi tecnici vengono formati secondo le loro necessità.

8.4 Istruzione nella protezione civile

Scopo e orientamento	Il nuovo orientamento della protezione civile porta ad un adattamento e in parte anche ad una nuova concezione dell'istruzione dei militi. La materia didattica è incentrata sui compiti della protezione civile legati all'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.

Visti i futuri compiti della protezione civile e al fine di permettere un intervento possibilmente polivalente dei militi, il nuovo concetto d'istruzione prevede le tre funzioni di base seguenti:

- assistente di stato maggiore (per il settore aiuto alla condotta);
- addetto all'assistenza (per il settore protezione e assistenza);
- pioniere (per il settore sostegno).

Istruzione polivalente

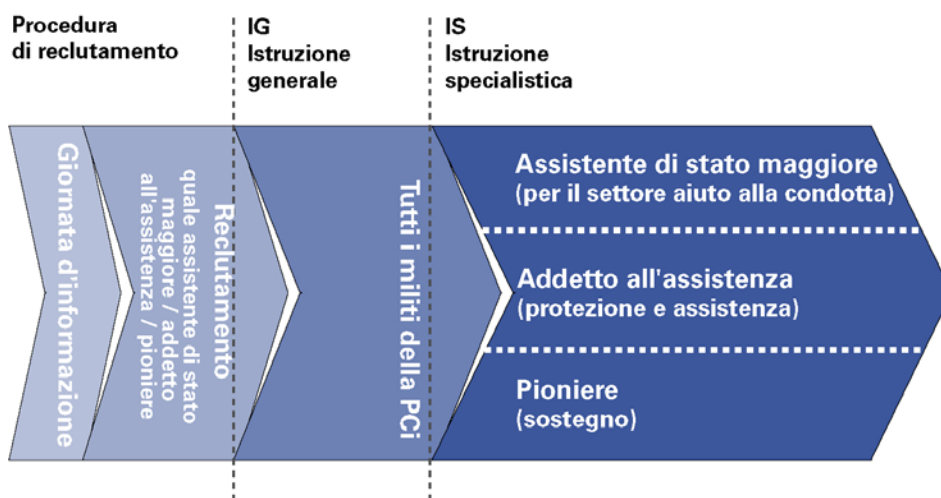


Figura 8:
Reclutamento e istruzione di base nella protezione civile

Una volta reclutati e assegnati a una delle tre funzioni di base, 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.

Istruzione di base

I singoli militi svolgeranno un ventaglio di compiti nettamente più ampio rispetto ad oggi. Per questo motivo l'istruzione di base durerà più a lungo.

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

Istruzione supplementare

Per assumere una funzione di quadro, i candidati devono seguire una formazione di capigruppo o capisezione, capi di un settore specialistico

Istruzione dei quadri

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. L'istruzione si basa su queste esigenze e incrementa le rispettive competenze tecniche.

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

Corsi di ripetizione 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 dai quadri nel campo della condotta e dell'istruzione, questi 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 lo svolgimento di esercitazioni con altre organizzazioni partner.

8.5 Sostegno da parte della Confederazione

Accordi con i cantoni La Confederazione può accordarsi con i cantoni in merito all'assunzione della gestione di corsi d'istruzione e di perfezionamento di loro competenza. Questi accordi riguardano segnatamente i corsi di formazione per istruttori a tempo pieno con conoscenze tecniche particolari, i corsi che richiedono un'infrastruttura didattica specifica, oppure i corsi più economici se svolti a livello federale.

Istruzione degli organi di condotta Onde garantire la collaborazione tra i diversi livelli della condotta in caso di sinistro, la Confederazione sostiene i cantoni nell'istruzione degli organi di condotta e offre periodicamente dei corsi di perfezionamento per gli organi cantonali di condotta.

Offerte di formazione particolari La Confederazione può offrire dei corsi d'istruzione e di perfezionamento particolari.

Istruzione nella protezione civile La Confederazione determina, d'intesa con i cantoni, le condizioni comuni in materia d'istruzione e crea le basi per un'istruzione unitaria. Per motivi di redditività, la Confederazione istruisce i comandanti della protezione civile e i loro sostituti, i quadri e determinati specialisti per il sostegno alla condotta e la protezione dei beni culturali. Su richiesta dei cantoni essa può svolgere dei corsi d'istruzione e di perfezionamento.

Istruzione di personale insegnante La Confederazione garantisce l'istruzione e il perfezionamento del personale insegnante degli organi di condotta e 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 con cui sono confrontati. I corsi offerti dalla Confederazione sono aperti agli istruttori di tutte le organizzazioni partner, permettendo uno sfruttamento delle sinergie nell'ambito dell'istruzione del personale insegnante.

Vista la complessità delle minacce e dei rischi, 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 la Confederazione gestisce un'infrastruttura adeguata ai tempi.

Infrastruttura didattica

9 Materiale e sistemi telematici e d'allarme

Di principio l'acquisto del materiale compete ai cantoni. Verrà procurato in primo luogo il materiale per far fronte a sinistri quotidiani e quello necessario in vista dell'intervento in caso di catastrofi e altre situazioni d'emergenza. Le sinergie esistenti fra le diverse organizzazioni partner dovranno essere sfruttate.

Competenze dei cantoni

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 e i sistemi telematici della protezione civile, l'equipaggiamento e il materiale degli impianti di protezione e il materiale unificato della protezione civile (materiale di protezione A e C). Questo materiale deve essere compatibile con gli equipaggiamenti delle altre organizzazioni partner.

Competenza della
Confederazione

La Confederazione definisce i requisiti necessari 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 pianificazione e realizzazione. I comuni o i gestori si occupano dell'esercizio e della manutenzione.

Adeguare i sistemi d'allarme
alle esigenze attuali

Le formazioni delle organizzazioni partner dispongono già della maggior parte del materiale necessario per la protezione della popolazione. In caso di necessità, sarà completato con risorse di terzi. La salvaguardia del valore del materiale delle formazioni compete alle organizzazioni partner.

Il materiale necessario è in gran
parte già disponibile

Nell'ambito dell'aiuto sussidiario, l'esercito impiega gli equipaggiamenti speciali per colmare le lacune o le carenze di materiale nella protezione della popolazione.

Prestazioni della Confederazione

La Confederazione può accordarsi con i cantoni in merito alla prestazione di servizi che sono di loro competenza, come ad esempio l'acquisto di materiale. Questo allo scopo di sfruttare le sinergie tra le organizzazioni partner e con l'esercito.

10 Costruzioni di protezione

10.1 Principi

Salvaguardia del valore delle costruzioni di protezione

Attualmente, un conflitto armato con ripercussioni dirette sulla Svizzera è ipotizzabile solo dopo un periodo di preallarme di diversi anni. A breve termine non c'è quindi necessità per le costruzioni di protezione disponibili. Ma il potenziale mondiale di armi a lunga gittata con e senza mezzi di distruzione di massa è tuttora enorme. L'impiego di queste armi contro la Svizzera è oggi poco probabile, ma non può essere escluso in futuro. Bisogna inoltre tenere conto del fatto che in caso di conflitto armato l'impiego di armi da fuoco sarebbe massiccio e di lunga durata. In assenza di un piano di protezione alternativo, a lungo termine è quindi opportuno salvaguardare le costruzioni di protezione esistenti. In caso di conflitto armato, il tempo richiesto per la costruzione di quest'infrastruttura supererebbe largamente il periodo di preallarme di alcuni anni oggi previsto. Le costruzioni di protezione hanno una durata di vita di diversi decenni e la loro manutenzione richiede un dispendio minimo di mezzi. Vale perciò la pena salvarle il valore.

Garantire pari opportunità e protezione ai cittadini

Di principio le costruzioni di protezione esistenti vanno mantenute. Per garantire pari opportunità a tutti i cittadini in caso di conflitto armato, dev'essere disponibile un posto protetto per ogni abitante nelle vicinanze del domicilio. In caso di catastrofi e altre situazioni d'emergenza (terremoto, pericolo di valanghe, contaminazione radioattiva, ecc.), dev'essere possibile utilizzare le costruzioni di protezione come alloggi di fortuna.

Salvaguardare il grado di protezione

Le costruzioni protette sono state concepite soprattutto per proteggere la popolazione e per garantire la prontezza dei mezzi della protezione della popolazione in caso di conflitto armato, in particolare se vengono utilizzate armi di distruzione di massa. Queste costruzioni offrono una protezione di base dagli effetti diretti e indiretti di un largo ventaglio di armi. Il grado e il campo di protezione validi oggi non verranno modificati.

È possibile ridurre il grado di prontezza operativa delle costruzioni di protezione a un livello adeguato allo sviluppo dei pericoli e ai tempi di preallarme previsti. Ciò permette di diminuire i costi d'esercizio e di manutenzione.

Riduzione dei costi grazie ad una prontezza operativa differenziata

10.2 Rifugi

I posti protetti disponibili in Svizzera sono numerosi, ma ci sono ancora alcune 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.

Colmare le lacune

L'obbligo di costruire rifugi viene quindi mantenuto. Al momento della costruzione di un nuovo edificio abitativo, il proprietario è tenuto a realizzare, equipaggiare e a provvedere alla manutenzione di un rifugio. I comuni devono realizzare, equipaggiare e provvedere alla manutenzione di rifugi (rifugi pubblici) nelle zone dove non vi sono posti protetti a sufficienza.

Obbligo di costruire mantenuto

I cantoni gestiscono la costruzione di rifugi secondo le prescrizioni federali. Essi regolano, sempre secondo le prescrizioni federali, l'applicazione dell'obbligo di costruire rifugi e l'ammontare dei contributi sostitutivi. Se non viene realizzato un rifugio o se il fabbisogno di posti protetti nella zona di valutazione è coperto, il proprietario dell'immobile deve versare contributi sostitutivi. Questi contributi vengono impiegati in primo luogo per il finanziamento di rifugi pubblici. Essi permettono di finanziare gran parte dei costi di costruzione e di salvaguardia del valore dei rifugi pubblici.

Applicazione dell'obbligo di costruire e contributi sostitutivi

I rifugi nuovi vengono equipaggiati al momento della realizzazione, mentre i rifugi esistenti verranno equipaggiati durante la fase di potenziamento.

Equipaggiamento dei rifugi

I cantoni possono obbligare i proprietari e i detentori di beni culturali mobili e immobili ad adottare o tollerare misure per la protezione di tali beni.

Rifugi per beni culturali mobili

10.3 Impianti di protezione

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

Definizione

Gli impianti di protezione vengono 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.

Garantire la condotta e la prontezza operativa

Ospedali e centri sanitari protetti	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 il 0,6 per cento della popolazione. 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 versati per la costruzione e il materiale fino a coprire lo 0,8 per cento della popolazione.
Cambiamento di utilizzazione degli impianti di protezione	I posti sanitari esistenti saranno trasformati in rifugi per persone bisognose di cure. Gli impianti di protezione in soprannumero a causa dei processi di regionalizzazione o di riduzione degli effettivi della protezione civile, saranno utilizzati per altre funzioni (ad esempio come rifugi per persone o beni culturali).
Prontezza differenziata degli impianti di protezione	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 emanerà le prescrizioni concernenti la prontezza operativa degli impianti.

10.4 Competenze e assunzione dei costi

Competenze della Confederazione e dei cantoni	La Confederazione emana le prescrizioni volte a garantire l'efficienza dell'intero sistema di costruzioni di protezione. I cantoni mettono in pratica le prescrizioni federali con il sostegno della Confederazione.
Rifugi	I proprietari d'immobili si assumono i costi per la costruzione, l'equipaggiamento e la manutenzione dei rifugi negli edifici abitativi. I comuni finanziano la realizzazione, l'equipaggiamento e la manutenzione dei rifugi comunali. I cantoni regolano il finanziamento dei controlli periodici dei rifugi, per i quali si possono utilizzare contributi sostitutivi.
Impianti di protezione	La Confederazione regola la realizzazione, l'equipaggiamento, la manutenzione, il rimodernamento e il cambiamento di utilizzazione degli impianti di protezione. I cantoni determinano il fabbisogno di impianti di protezione in base alle prescrizioni federali. In base alle prescrizioni federali e cantonali, i comuni sono responsabili per la realizzazione, l'equipaggiamento, il rimodernamento e il cambiamento di utilizzazione dei posti di comando, degli impianti d'apprestamento e dei centri sanitari protetti. In base alle prescrizioni federali e cantonali, gli enti ospedalieri sono responsabili per la realizzazione, l'equipaggiamento, la manutenzione, il rimodernamento e il cambiamento di utilizzazione degli ospedali protetti.

I proprietari di sbarramenti idrici si occupano della realizzazione e della manutenzione delle installazioni edilizie facenti parte del sistema d'allarme acqua.

Sbarramenti idrici

		Concezione e prescrizioni	Pianificazione	Realizzazione	Assunzione dei costi			
					Costruzione	Manutenzione	Rimodernamento	Controllo
Rifugi	Rifugi in edifici abitativi	Confederazione	Cantone	Proprietari d'immobili	Proprietari d'immobili	Proprietari d'immobili	Comune, ev. cantone	Comune
	Rifugi comunali			Comune, su incarico del cantone	Comune, ev. cantone	Comune	Comune, ev. cantone	
	Posti sanitari (nella funzione di rifugi per pazienti)			-	-	-		
	Rifugi per beni culturali			Proprietari d'immobili				
Impianti di protezione	Posti di comando		Confederazione e cantone	Cantone, su incarico della Confederazione	Confederazione ¹⁾	Confederazione ¹⁾ , cantone e comune	Confederazione ¹⁾	Comune, risp. cantone
	Impianti d'apprestamento							
	Centri sanitari							
	Ospedali protetti							

Tabella 1:
Competenze e assunzione dei costi nel campo delle costruzioni di protezione

¹⁾ La Confederazione non sussidia l'acquisto di terreni, le indennità per l'utilizzazione di terreni pubblici o privati né le tasse cantonali e comunali. I cantoni e i comuni si assumono i costi legati alla manutenzione ordinaria. La Confederazione versa un contributo forfettario annuale destinato a garantire la prontezza operativa degli impianti di protezione in caso di conflitto armato (costi d'esercizio straordinari).

11 Finanziamento

11.1 Finanziamento della protezione della popolazione

Differenti priorità delle organizzazioni partner

Le uscite più importanti di un'organizzazione partner sono legate alla sua 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. Le spese supplementari causate dal fronteggiamento di catastrofi, situazioni d'emergenza, violenza al di sotto della soglia bellica e conflitti armati sono minime. La protezione civile, al contrario, è incentrata proprio sul sostegno in situazioni di questo tipo, che ne determinano dimensioni e costi.

Tabella 2:
Attività e minacce che determinano le dimensioni delle organizzazioni partner

Attività quotidiane	Tipo di minacce e sinistri		
	Sinistri quotidiani e di ampia portata	Catastrofi e altre situazioni d'emergenza	Violenza al di sotto della soglia bellica, conflitti armati
Servizi sanitari, approvvigionamento energetico, sicurezza stradale, ecc.	Incendi, incidenti della circolazione, sinistri elementari, incidenti chimici, crimini, interruzioni di corrente, ecc.	Epidemie, epizoozie, terremoti, aumento della radioattività, ecc.	Ricatto nei confronti della Svizzera, conflitti armati, ecc.
Determinante per stabilire le dimensioni e quindi i costi di polizia, pompieri, sanità pubblica e aziende tecniche		Determinante per stabilire le dimensioni e quindi i costi della protezione civile	

Nessun cambiamento presso polizia, pompieri, sanità pubblica e servizi tecnici

Il finanziamento e i costi della polizia, dei pompieri, della sanità pubblica e dei servizi tecnici non subiranno cambiamenti.

Cambiamenti sostanziali solo presso la protezione civile

Sono invece previste notevoli modifiche nel tipo di finanziamento della protezione civile. Ciò riguarda in particolare la ripartizione dei costi tra Confederazione, cantoni e comuni. Pertanto, quanto detto nel presente capitolo è riferito unicamente a questo partner della protezione della popolazione.

Protezione civile

Finora la Confederazione ha partecipato ai costi della protezione civile. Dei circa 0.4 miliardi di franchi spesi nel 1998, il 20% è stato assunto dalla Confederazione, il 55% da cantoni e comuni, e il rimanente 25% dai privati (costruzione di rifugi).

11.2 Finanziamento della protezione civile

Principi

Finora la Confederazione ha partecipato ai costi della protezione civile versando sussidi in base alla capacità finanziaria dei cantoni. Nella protezione della popolazione questo tipo di finanziamento verrà a cadere. In futuro i costi saranno assunti interamente dall'istanza competente. Di principio i cantoni si assumono le spese per l'intervento in caso di catastrofi e altre situazioni d'emergenza, mentre la Confederazione quelle risultanti da conflitti armati, violenza al di sotto della soglia bellica, aumento della radioattività, situazioni d'emergenza legate a sbarramenti idrici, epidemie ed epizootie.

Dai sussidi federali al finanziamento da parte dell'organo competente

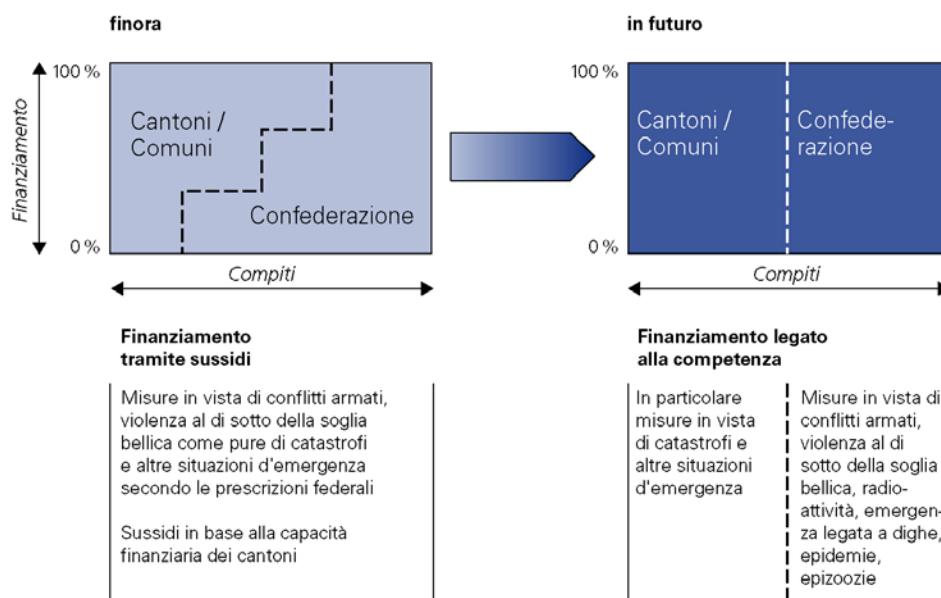


Figura 9:
Nuovo tipo di finanziamento

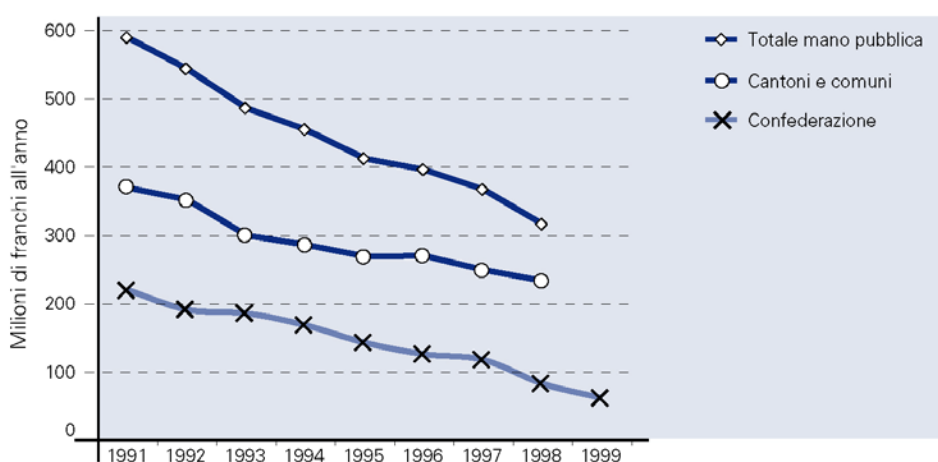
Evoluzione delle spese della protezione civile negli anni '90

Negli anni '90, il cambiamento della situazione nel campo della politica di sicurezza, il numero elevato di costruzioni di protezione già realizzato come pure la messa in atto della riforma '95, con misure come rinunce, la riattribuzione dei compiti e le regionalizzazioni, hanno permesso alla Confederazione, ma anche ai cantoni e ai comuni, di dimezzare i costi della protezione civile.

Netto calo dei costi negli anni '90

Figura 10:
Preventivo delle spese
per la protezione civile
dal 1991 al 1998

Preventivo di spesa per la protezione civile 1991 – 1998



Previsione per la protezione civile

Differenti necessità a seconda
del cantone

Il nuovo orientamento introdotto dalla Legge sulla protezione della popolazione non apporterà solo una riduzione dei costi, ma anche una nuova ripartizione delle responsabilità. Rispetto al 1998 vi sarà una riduzione complessiva delle spese diverse del 15% ca. L'andamento dei costi in altri campi (personale o altro), dipende da quanto i cantoni siano già impegnati con la messa in atto delle riforme e dal modo in cui cantoni e comuni sfrutteranno le sinergie all'interno del cantone, tra cantoni e in collaborazione con la Confederazione nell'ambito del loro margine di manovra.

Spese federali ridotte
rispetto al 1998
(vedi appendice A1)

Fatta eccezione per i rifugi pubblici, per i quali la Confederazione non versa più alcun sussidio, l'istruzione rappresenta il settore della protezione civile in cui si registra la più sensibile riduzione delle spese federali rispetto al 1998. In questo campo si rinuncerà inoltre in larga misura ai preparativi in vista di conflitti armati. Grazie al buon livello d'equipaggiamento raggiunto, un'ulteriore riduzione dei costi è possibile nel settore del materiale. Va comunque garantita la manutenzione, e il materiale deve sempre essere adeguato alle innovazioni tecniche. L'assunzione dei costi di rimodernamento e di parte dei costi di manutenzione degli impianti di protezione come pure dei costi per i sistemi utilizzati per dare l'allarme alla popolazione e i sistemi telematici ad uso della protezione civile, per la Confederazione rappresentano una nuova fonte importante di costi, che la gravano di nuove spese rispetto al 1998. Complessivamente, in futuro i compiti della Confederazione saranno svolti con meno personale.

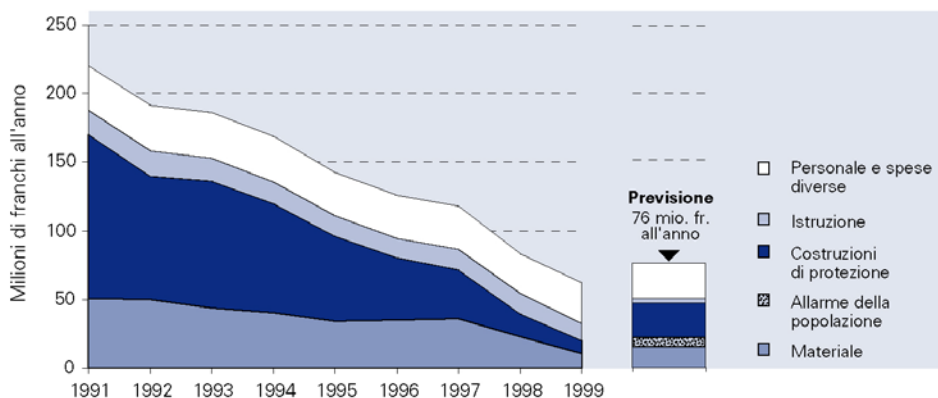
Confederazione 1991 – 1999

Figura 11:
Spese e sviluppi: previsioni
per la Confederazione

I cantoni e i comuni che hanno rinunciato allo svolgimento di certe attività in attesa di conoscere gli sviluppi dei progetti in corso, devono prevedere delle uscite maggiori rispetto all'anno di riferimento. Il numero esiguo di costruzioni di protezione ancora da realizzare porterà a riduzioni delle spese cantonali e comunali. Al contrario sono da prevedere dei costi supplementari per l'acquisto di materiale per catastrofi e altre situazioni d'emergenza specifico per le diverse zone come pure nel campo dell'istruzione.

Ripercussioni a livello
cantonale e comunale

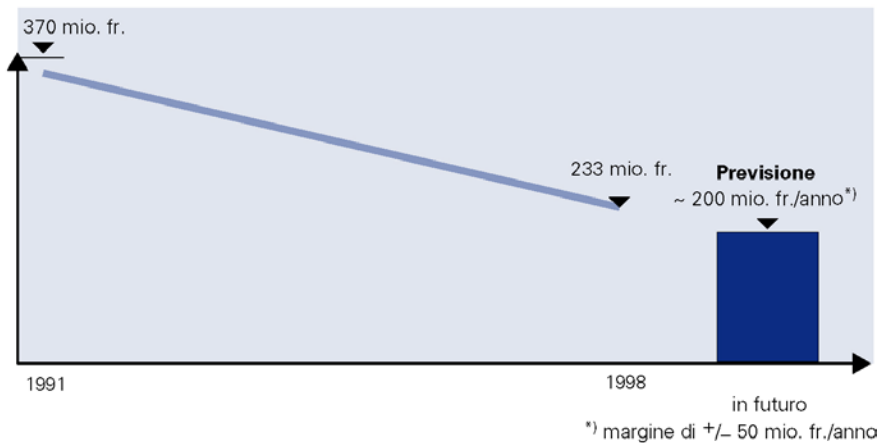
Cantoni e comuni 1991 – 1998

Figura 12:
Spese e sviluppi: previsioni per
cantoni e comuni
(media non applicabile a singoli
cantoni o comuni)

Ulteriori costi della protezione civile

Negli anni '90 gli investimenti di privati nella costruzione di rifugi si sono dimezzati, e nel 1998 ammontavano ormai a soli 100 milioni di franchi. Si prevede che in futuro verrà realizzato un numero inferiore di rifugi rispetto al passato, e quindi le spese dei privati diminuiranno ulteriormente. La causa di questa riduzione sta da un lato nella piccola quantità di rifugi ancora da realizzare e, dall'altro, nella sensibile riduzione dei contributi sostitutivi. Questi contributi permettono di provvedere alla manutenzione e al rimodernamento dei rifugi pubblici come pure di realizzare costruzioni di questo tipo nelle regioni dove ciò fosse ancora necessario.

Contributo dei privati

Indennità per perdita di
guadagno

La perdita di lavoro derivante da una prestazione di servizio viene indennizzata secondo le disposizioni della legge sulle indennità per perdita di guadagno (LIPG). La base di questo indennizzo è costituita dal 65% del guadagno medio percepito prima del servizio, e comporta un massimo di 140 franchi al giorno. Inoltre vengono versati degli indennizzi, sotto forma di assegni, agli indipendenti e ai militi con figli o altre persone dipendenti a carico. L'indennizzo complessivo non può superare i 215 franchi per giorno di servizio. Dal 1996 al 1998 sono stati versati 70 milioni di franchi d'indennità per perdita di guadagno per circa 600'000 giorni di servizio (ca. 120 fr. al giorno). In futuro nella protezione civile verranno svolti circa 100'000 giorni di servizio all'anno in meno.

Assicurazione militare

Durante il servizio i militi di protezione civile sono assicurati presso l'assicurazione militare. Negli ultimi anni ciò ha portato a costi medi di risarcimento per casi d'assicurazione, rendite per invalidi e rendite per superstiti da 6 a 8 milioni di franchi. Dato che queste spese sono approssimativamente proporzionali ai giorni di servizio, se ne prevede una lieve diminuzione.

12 Legge sulla protezione civile e realizzazione del progetto

Legislazione

Base: Costituzione federale

La legislazione federale in materia di protezione della popolazione si basa sull'articolo 61 della Costituzione federale del 18 aprile 1999.

Revisione totale delle basi legali

La revisione totale delle basi legali a livello federale è indispensabile a causa del volume e della portata delle modifiche, soprattutto in relazione alla nuova ripartizione dei compiti e dei costi. La nuova legislazione sostituisce la legge sulla protezione civile e quella sull'edilizia di protezione civile.

Entrata in vigore della
nuova legge

Il messaggio e il disegno di legge verranno sottoposti alle Camere federali nella primavera 2002. In questo modo la nuova legge potrebbe entrare in vigore nel 2003.

Legislazione cantonale

I cantoni dovranno valutare in che misura l'applicazione del progetto "Protezione della popolazione" implichi delle modifiche delle legislazioni cantonali. Essi sono inoltre responsabili per le legislazioni concernenti le altre organizzazioni partner (polizia, pompieri, sanità pubblica e servizi tecnici).

Realizzazione

La realizzazione del progetto "Protezione della popolazione" deve aver luogo in modo da garantire la prontezza operativa e l'efficienza delle organizzazioni partner in ogni momento.

La realizzazione: un processo di lunga durata

La realizzazione del progetto presso le organizzazioni partner spetta ai cantoni. Nell'ambito della protezione della popolazione, la Confederazione emana direttive dove è necessario in base alle sue competenze.

Competenze della Confederazione e dei cantoni

La realizzazione del progetto si fonda soprattutto sui seguenti documenti:

Documenti di riferimento

- nuove basi legali federali sulla protezione della popolazione;
- concetto direttivo della protezione della popolazione;
- concetto "Corpi pompieri 2000 plus";
- regolamentazione di dettagli nella sfera di competenza della Confederazione;
- risultati dei lavori svolti dai gruppi incaricati di preparare la realizzazione del progetto "Protezione della popolazione".

Una volta approvata la nuova legge e fatto conoscere il concetto direttivo, si potrà iniziare con la realizzazione del progetto nei cantoni. La pianificazione della realizzazione e l'adozione di misure anticipate, soprattutto nei settori del reclutamento e dell'istruzione, può avere inizio già prima. La durata della realizzazione dipende in larga misura dal grado di regionalizzazione e dalla necessità di riforma dei cantoni.

Calendario approssimativo

Le conoscenze acquisite nel corso del processo di realizzazione verranno utilizzate per perfezionare il sistema. Questo continuo processo di sviluppo implica l'apertura verso le novità e lo scambio regolare di esperienze tra i partner della protezione della popolazione.

Essere aperti ai nuovi sviluppi

A1 Finanziamento della protezione civile

A1.1 Introduzione

I dati relativi al finanziamento e alle spese della protezione civile a livello federale provengono dalle statistiche effettuate dall'Ufficio federale della protezione civile. Per ottenere i dati relativi a cantoni e comuni di seguito riportati, oltre alle statistiche pubbliche sono state analizzate le cifre fornite da sei cantoni scelti.

Provenienza dei dati

Nell'ambito del progetto "Protezione della popolazione" sono state stimate le spese annue approssimative per i prossimi anni. I dati federali si possono stimare con un'affidabilità del 10 - 20% per i prossimi cinque a dieci anni. Le previsioni per i cantoni e i comuni sono più incerte e possono variare da cantone a cantone. I dati forniti di seguito sono quindi riprodotti con un rispettivo margine di approssimazione.

Previsioni incerte per i preventivi di spesa della protezione civile

A1.2 Finanziamento basato sui compiti e preventivi di spesa

Materiale e sistemi telematici e d'allarme

Confederazione

Finora la Confederazione procurava il materiale unificato necessario alla protezione civile in base ad un elenco dettagliato. In futuro, essa procurerà il materiale in base alle competenze attribuite.

Tabella 1:
Panoramica delle competenze e
delle spese

Legenda:

Conf: Confederazione
ct/cne: cantoni, comuni
sf: sussidi federali
X: responsabile
vuoto: Le spese non sono
conosciute in modo
così dettagliato o
non ve ne sono

Materiale, installazioni telematiche e d'allarme	Competenze				Spese (in milioni di franchi l'anno)			
	oggi		in futuro		1998		in futuro	
	Conf	ct/cne	Conf	ct/cne	Conf	ct/cne	Conf	ct/cne
Materiale standardizzato (materiale di protezione A e C)	X		X				2	
Materiale legato all'impianto, materiale didattico e materiale di trasmissione	X	sf	X				5	
Reti telematiche per la protezione civile	X	sf	X				8	
Equipaggiamento personale	X	X						4
Materiale d'approvvigionamento	X	sf		X				0.5
Materiale per il trasporto e per il disciplinamento del traffico	X	X		X				0.5
Altro materiale in base alle necessità locali		X		X				3
Salvaguardia del valore		X		X				3
Totale					23	7	15	11

Nuova ripartizione delle spese
per Confederazione e cantoni

In futuro le spese per il materiale sopportate dalla Confederazione saranno nettamente inferiori rispetto al 1998. Infatti la protezione civile gode ormai di un grado d'equipaggiamento molto elevato. Per la Confederazione si tratta ora, oltre che di procurare il materiale di riserva, di adattare il materiale in modo mirato alle innovazioni tecniche. Queste spese future sono difficili da prevedere con esattezza e legate a molte più incognite di altre previsioni. Ancora più difficili da prevedere le spese future di cantoni e comuni a causa della nuova ripartizione delle responsabilità. Esse dipendono infatti in larga misura dalle loro necessità come pure dal modo in cui viene procurato il materiale (centralizzato o decentralizzato). Visto lo standard elevato degli equipaggiamenti e la marcata riduzione degli effettivi, le spese di singoli cantoni e comuni dovrebbero comunque essere contenute.

Allarme della popolazione

In futuro spetterà alla Confederazione garantire l'allarme della popolazione per mezzo delle sirene.

Competenza della Confederazione

Sistemi d'allarme	Competenze				Spese (in milioni di franchi l'anno)			
	oggi		in futuro		1998		in futuro	
	Conf	ct/ cne	Conf	ct/ cne	Conf	ct/ cne	Conf	ct/ cne
Apparecchi e sirene	X	sf	X		0.5		5	
Installazioni di sirene e sistemi di telecomando	X	sf	X		0.5		2	
Manutenzione/esercizio, senza personale		sf		X		1		1
Totale					1	1	7	1

Tabella 2:
Panoramica delle competenze e delle spese

Legenda:

Conf: Confederazione
ct/cne: cantoni, comuni
sf: sussidi federali
x: responsabile
vuoto: Le spese non sono conosciute in modo così dettagliato o non ve ne sono

Nell'ambito dell'allarme della popolazione, la Confederazione si assumerà costi supplementari per il rimodernamento dei sistemi d'allarme. Anche questa previsione può essere influenzata da sviluppi tecnici. I cantoni e i comuni vengono sgravati e in questo campo dovranno occuparsi unicamente dell'esercizio e della manutenzione.

Assunzione di costi supplementari da parte della Confederazione a favore di cantoni e comuni

Rifugi pubblici

Si prevede che in futuro verrà realizzato un numero inferiore di rifugi rispetto al passato, e quindi le spese in questo campo diminuiranno ancora. Inoltre, per svolgere le attività necessarie in questo campo, cantoni e comuni potranno utilizzare i contributi sostitutivi.

Riduzione della costruzione di rifugi

Rifugi pubblici	1998 (milioni di franchi)				In futuro (in milioni di franchi l'anno)			
	Conf	ct/ cne	cs	Tot	Conf	ct/ cne	cs	Tot
Realizzazione	6	6	4	16		1	4	5
Rimodernamento							1	1
Manutenzione/esercizio, senza personale		6		6			5	5
Totale	6	12	4	22		1	10	11

Tabella 3:
Panoramica delle spese per rifugi pubblici

Legenda:

Conf: Confederazione
ct/cne: cantoni, comuni
cs: contributi sostitutivi
vuoto: nessuna spesa

Complessivamente si prevede che le spese nel campo dei rifugi pubblici saranno dimezzate. La Confederazione non versa più sussidi e i cantoni e i comuni possono utilizzare i contributi sostitutivi accumulati. In questo modo, rispetto al 1998 è possibile sgravare quasi completamente anche i cantoni e i comuni.

Riduzione delle spese grazie all'impiego di contributi sostitutivi

Impianti di protezione

Responsabilità assunta dalla
Confederazione

Finora, gli impianti di protezione venivano finanziati in parte dalla Confederazione, in parte dai cantoni e dai comuni. D'ora in avanti, la responsabilità per queste costruzioni verrà assunta principalmente dalla Confederazione.

Tabella 4:
Panoramica delle spese per
impianti di protezione

Legenda:

Conf: Confederazione
ct/cne: cantoni, comuni
cs: contributi sostitutivi

Impianti di protezione, compresi i rifugi per beni culturali	1998 (milioni di franchi)				In futuro (in milioni di franchi l'anno)			
	Conf	ct/cne	cs	Tot	Conf	ct/cne	cs	Tot
Realizzazione	7	7	2	16	2.5			2.5
Rimodernamento	2	2	1	5	11.5			11.5
Garantire la prontezza operativa (senza personale)		16	4	20	10	4	3	17
Rifugi per beni culturali	1	2	0	3	1			1
Totale	10	27	7	44	25	4	3	32

Maggiori oneri per la
Confederazione, sgravio di
cantoni e comuni

Grazie alla regionalizzazione e all'introduzione di una prontezza operativa ridotta si prevedono cospicui risparmi nel campo degli impianti di protezione. La Confederazione si assume la maggior parte dei costi e deve quindi prevedere delle uscite maggiori rispetto al 1998 in questo settore. I cantoni e i comuni si assumono i costi legati alla manutenzione ordinaria. La Confederazione versa un contributo forfettario annuale destinato a garantire la prontezza operativa degli impianti di protezione in caso di conflitto armato (costi d'esercizio straordinari). Con questa misura e l'impiego coerente di contributi sostitutivi, cantoni e comuni saranno sgravati di molte spese.

Istruzione

Competenze divise tra
Confederazione e cantoni

Confederazione e cantoni regolano l'istruzione in base alle loro competenze. Va fatta una distinzione tra istruzione nella protezione della popolazione e istruzione nella protezione civile.

Tabella 5:
Panoramica delle competenze
e delle spese

Legenda:

Conf: Confederazione
ct/cne: cantoni, comuni
X: responsabile
vuoto: nessuna spesa
0: nettamente inferiore a 0.5 milioni all'anno

Istruzione nell'ambito della protezione della popolazione (organi di condotta)	Competenze				Spese (in milioni di franchi l'anno)			
	oggi		in futuro		1998		in futuro	
	Conf	ct/cne	Conf	ct/cne	Conf	ct/cne	Conf	ct/cne
Istruzione di base*			X	X			0	0.5
Perfezionamento / esercizi*			X	X			0.5	2
Formazione del personale insegnante			X	X			0	0
Totale							0.5	2.5

* Costo dei corsi escluse le indennità per perdita di guadagno

Istruzione nell'ambito della protezione civile	Competenze				Spese (in milioni di franchi l'anno)			
	oggi		in futuro		1998		in futuro	
	Conf	ct/ cne	Conf	ct/ cne	Conf	ct/ cne	Conf	ct/ cne
Istruzione di base		sf		X	2			11.5
Istruzione supplementare			X	X			0	0.5
Istruzione dei quadri	X	sf	X	X	3		0.5	1
Perfezionamento dell'istruzione	X	sf		X	4		0.5	2
Corsi di ripetizione		sf		X	5			14.5
Formazione del personale insegnante	X		X		0	0	0.5	
Totale					14	25	1.5	29.5

Tabella 6:
Panoramica delle competenze
e delle spese

Legenda:

Conf: Confederazione
ct/cne: cantoni, comuni
sf: sussidi federali
X: responsabile
vuoto: Le spese non sono conosciute in modo così dettagliato o non ve ne sono
0: Nettamente inferiore a 0.5 milioni di franchi all'anno

In base al principio delle competenze, in futuro i cantoni assumeranno gran parte dei costi legati all'istruzione. Gli effettivi saranno ridotti di circa un terzo, ma l'istruzione sarà intensificata. La Confederazione sostiene i cantoni nell'ambito delle sue competenze.

In futuro i cantoni si assumeranno i costi dell'istruzione

Spese per il personale e spese diverse

Alla rubrica spese per il personale e spese diverse vengono registrate le spese per il personale della protezione civile (per es. reclutamento, convocazione, modifiche, proscioglimento anticipato) e le spese per prestazioni di terzi, commissioni, ricerca e sviluppo, nonché informazione. Vi viene inoltre registrato l'insieme dei costi legati al personale.

Spese per il personale e spese diverse

La Confederazione svolge il reclutamento dei militi della protezione civile in comune con quelli dell'esercito presso centri regionali. Viste le competenze di coordinamento da essa assunte in questo settore, rispetto al 1998 nella protezione civile sarà necessario più personale (ca. cinque posti in più). Gli esami medici per stabilire l'idoneità al servizio a livello comunale e cantonale non saranno più necessari. I rapporti d'incorporazione svolti dai comuni vengono sostituiti da giorni informativi svolti a livello cantonale. I cantoni sgravano così i comuni assumendosi le spese di questa attività.

Reclutamento comune con l'esercito

Confederazione e cantoni collaborano nello sviluppo concettuale della protezione della popolazione, nella ricerca e nello sviluppo, nell'analisi di sinistri e interventi, nell'informazione e nella cooperazione internazionale. Questi compiti potrebbero causare un leggero aumento dei costi per la Confederazione.

Compiti comuni

Tabella 7:
Panoramica del preventivo di
spesa per personale e spese
diverse

Legenda:

Conf: Confederazione
ct/cne: cantoni, comuni
vuoto: Non sono
conosciuti dati così
dettagliati relativi
alle spese

Spese per il personale e spese diverse	1998		in futuro	
	Conf	ct/ cne	Conf	ct/ cne
<i>Posti stimati</i>	223	ca. 1'100	160-180	600-1'200
Spese per il personale (in milioni di franchi l'anno)	24		20-22	
Spese amministrative, prestazioni di terzi, ricerca e sviluppo, informazione della popolazione, contributi vari	5		6-7	
Totale (in milioni di franchi l'anno)	29	175	26-29	100-200
Valore medio supposto (in milioni di franchi l'anno)			27	150 (+/- 50 !)

Riduzione dei costi

A livello federale si prevede una riduzione delle spese del 10%. Questa riduzione sarà però compensata dalla futura integrazione nelle spese del personale (a partire dal 2001) dei contributi ai datori di lavoro. Il potenziale di risparmio presso cantoni e comuni è costituito dalla regionalizzazione e dalla riduzione degli effettivi delle organizzazioni di protezione civile. In che misura cantoni e comuni sfrutteranno tale potenziale non è ancora prevedibile. A questo scopo sarà loro concesso un margine di manovra più ampio. A causa di queste incertezze, i dati relativi ai cantoni e ai comuni riportati nel presente documento costituiscono il risultato di stime molto approssimative. A quanto ammonteranno i risparmi o i costi supplementari nei singoli cantoni dipende essenzialmente dall'adozione delle misure anticipate in vista della realizzazione del progetto protezione della popolazione nel 2003.

A1.3 Ricapitolazione

Spese diverse	1998 (milioni di franchi)				In futuro (in milioni di franchi l'anno)			
	Conf	ct/ cne	cs	Tot	Conf	ct/ cne	cs	Tot
Materiale, sistemi telematici e d'allarme	23	7		30	15	11		26
Allarme della popolazione	1	1		2	7	1		8
Rifugi pubblici	6	12	4	22		1	10	11
Impianti di protezione	10	27	7	44	25	4	3	32
Istruzione nell'ambito della protezione della popolazione					0.5	2.5		3
Istruzione nell'ambito della protezione civile	14	25		39	1.5	29.5		31
Totale spese diverse	54	72	11	137	49	49	13	111

Tabella 8:
Panoramica delle spese diverse preventivate

Legenda:

Conf: Confederazione
ct/cne: cantoni, comuni
cs: contributi sostitutivi
vuoto: Le spese non sono conosciute in modo così dettagliato o non ve ne sono

Le indicazioni quantitative relative alle future spese di cantoni e comuni sono molto approssimative e vanno interpretate con un largo margine di variabilità.

Spese per il personale e spese diverse	1998 (in milioni di franchi)				in futuro (in milioni di franchi l'anno)			
	Conf	ct/ cne	cs	tot	Co nf	ct/ cne	cs	tot
	29	175		204	27	150 (+/-50)		177 (+/- 50)
Totale	83	247	11	341	76	199 (+/- 50)	13	288 (+/- 50)

Tabella 9:
Panoramica sulle spese per il personale e le spese diverse preventivate

Margine d'approssimazione: +/- 50 milioni di franchi l'anno

I risparmi risp. i costi supplementari dipendono dalle misure anticipate adottate nei cantoni in vista della realizzazione del progetto nel 2003.

Abbreviazioni vedi sopra

Le novità introdotte dalla legge sulla protezione della popolazione apporteranno sgravi finanziari a livello federale, cantonale e comunale. L'entità dei risparmi rispetto al 1998 dipende però in modo determinante dal modo in cui cantoni e comuni applicheranno le nuove disposizioni, ossia in che modo sfrutteranno il loro margine di manovra.

L'entità della riduzione delle spese dipende dal tipo di applicazione

A2 Glossario

Basi vitali	Insieme degli elementi necessari per la sopravvivenza della popolazione: approvvigionamento con beni alimentari, energia e materie prime, buon funzionamento dell'economia, libero accesso ai mercati internazionali, infrastruttura nazionale e transfrontaliera possibilmente intatta.
Catastrofe	Sinistro (evento di origine naturale o tecnologica o grave incidente) che causa un numero di danni tale da rendere insufficienti i mezzi in personale e materiale della comunità colpita.
Conflitto armato	Minaccia per l'esistenza della popolazione, delle sue basi vitali e dei beni culturali costituita dall'uso di armi e violenza nell'ambito di interventi militari che mettono in pericolo anche l'esistenza e l'identità della Svizzera.
Contributi sostitutivi	Versamento di contributi finanziari nel caso in cui non viene realizzato un rifugio.
Coordinamento logistico	Coordinamento delle misure e dei mezzi logistici durante l'intervento di più organizzazioni partner.
Costruzione di protezione	Costruzione standard concepita principalmente per garantire la protezione della popolazione (rifugio) e la prontezza operativa dei mezzi della protezione della popolazione (impianti) in caso di conflitto armato.
Elementi logistici	Elementi della protezione civile che si occupano della logistica quando quella dei mezzi delle organizzazioni partner non è (più) sufficiente.
Istruzioni sul comportamento	Comunicato ufficiale che spiega il comportamento da adottare in vista di un pericolo imminente.
Logistica	Misure adottate per garantire l'esercizio delle ubicazioni degli organi di condotta e delle formazioni, la sussistenza, l'impiego di mezzi di trasporto e macchinari edili.
Logistica specifica	Logistica di una determinata organizzazione partner.
Mezzi	Personale, materiale, equipaggiamento e veicoli a disposizione di un'organizzazione partner.

Mezzi di primo intervento	Organizzazioni pronte ad intervenire in ogni momento e che possono essere allarmate tramite il numero di chiamata d'emergenza (polizia, pompieri, organizzazioni sanitarie di salvataggio).
Organo di condotta	Organo responsabile della condotta. Coadiuvava le autorità nella preparazione delle decisioni.
Pericolo	Evento o sviluppo di origine naturale, tecnologica o politico-militare che può danneggiare le persone e le loro basi vitali o minacciare la sicurezza politica della Svizzera.
Politica di sicurezza	Tutte le misure adottate dallo Stato per prevenire e affrontare pericoli diretti e indiretti come le catastrofi naturali e tecnologiche o l'aggressione strategica contro la Svizzera, la sua popolazione e le basi vitali.
Potenziamento	Accrescimento della prontezza operativa e della facoltà di far fronte alla situazione delle organizzazioni partner della protezione della popolazione in vista di un eventuale conflitto armato.
Protezione della popolazione	Struttura civile per la condotta, la protezione e l'aiuto organizzata secondo il principio modulare. Protegge la popolazione, le sue basi vitali e i beni culturali in caso di catastrofi naturali e tecnologiche, altre situazioni d'emergenza e minacce politico-militari. La protezione della popolazione rientra principalmente nella sfera di competenza dei cantoni e copre i settori seguenti: ordine e sicurezza, salvataggio e lotta contro i sinistri in generale, salute e sanità pubblica, infrastruttura tecnica e protezione, assistenza e sostegno.
Regione	Zona che comprende più comuni o una parte del cantone.
Resistenza	Capacità richiesta dalle organizzazioni partner nel campo della condotta, del personale, del materiale e della logistica volta a garantire un intervento duraturo.
Ricerca e sviluppo	Ricerca applicata i cui risultati sono necessari allo Stato per svolgere i suoi compiti.
Ripristino	Sistemazione dei danni causati da un sinistro per ristabilire condizioni di vita normali e il funzionamento delle infrastrutture.

Scenario dei pericoli	Modello di possibili pericoli (eventi e sviluppi) e descrizione cronologica delle probabili conseguenze per la popolazione e le basi vitali.
Sinistro di ampia portata	Sinistro che richiede la collaborazione di diverse organizzazioni d'intervento come pure di aiuti esterni, ma di cui si mantiene il controllo.
Sinistro quotidiano	Sinistro che i mezzi di primo intervento comunali o regionali riescono a fronteggiare autonomamente.
Situazione d'emergenza	Situazione causata da sviluppi in campo sociale o da un'avaria in ambito tecnico cui non è possibile far fronte con le procedure ordinarie, poiché il personale e il materiale della comunità colpita non sono sufficienti.
Situazione normale	Situazione in cui le procedure ordinarie sono sufficienti per far fronte ai problemi che si pongono.
Situazione particolare	Situazione in cui le procedure ordinarie non sono sufficienti per svolgere determinati compiti. A differenza della situazione straordinaria, l'attività delle autorità è interessata solo in alcuni settori. In questi casi, si presenta spesso la necessità di concentrare rapidamente i mezzi e semplificare le procedure.
Situazione straordinaria	Situazione in cui in diversi ambiti i mezzi e le procedure ordinarie non sono più sufficienti per far fronte agli eventi, ad esempio in caso di catastrofi, di situazioni d'emergenza che interessano l'intero Paese oppure di conflitti armati.
Tempo di preallarme	Intervallo che intercorre fra i primi segnali premonitori e l'evento vero e proprio.
Ubicazione di condotta	Installazione di condotta fissa, improvvisata o mobile, equipaggiata per offrire protezione e condizioni di lavoro favorevoli alla direzione d'intervento o all'organo di condotta.
Ventaglio dei pericoli	Tutti i pericoli possibili.
Violenza al di sotto della soglia bellica	Scontri violenti fra singole persone, gruppi o organizzazioni che non rientrano in un conflitto armato vero e proprio.

A3 Bibliografia

Sicurezza attraverso la cooperazione

Rapporto del Consiglio federale all'Assemblea federale sulla politica di sicurezza della Svizzera (RAPOLSIC 2000) del 7 giugno 1999

Postulati per il concetto direttivo della protezione della popolazione
del 24 marzo 2000

Rapporti dei gruppi di lavoro
aprile 2000

Modello strutturale della protezione della popolazione (studio di fattibilità)
del 10 maggio 2000

Scenari delle possibili minacce
del 21 giugno 00

Corpi pompieri 2000 plus
Concetto della Conferenza governativa per il coordinamento del servizio pompieri (CGCSP) del 12 febbraio 1999

Concetto 96 del Servizio sanitario coordinato (SSC)
ottobre 1997

Verfassungsrechtliche Schranken für das Projekt "Armee XXI"
Perizia del prof. dr. Dietrich Schindler del 14 aprile 1999

Concetto direttivo dell'esercito XXI