Manuale
Condotta nella protezione della popolazione
CnPP

Capitolo 1
Basi

Impressum
Edito da
Ufficio federale della protezione della popolazione UFPP
Divisione Protezione civile e Istruzione

Premedia
Centro dei media digitali dell'esercito MDE, 88.081.01 07.25

Maggio 2024

Indice

1.1	Introduzione	**4**
1.2	Le organizzazioni partner nel sistema integrato della protezione della popolazione	**6**
1.3	Organizzazioni private ed esercito	**8**
1.4	Competenze dell'organo di condotta	**9**
1.5	Basi di pianificazione	**11**
1.6	Gestione integrale dei rischi (GIR)	**13**
1.7	GIR: ciclo della gestione dei rischi	**17**
1.8	La funzione dell'organo di condotta nella GIR	**19**
1.9	La Rete integrata Svizzera per la sicurezza (RSS)	**20**

1.1 Introduzione

1001 La protezione della popolazione ha il compito di
- proteggere la popolazione e le sue basi vitali in caso di catastrofi, situazioni d'emergenza e conflitto armato e
- contribuire a limitare e a gestire sinistri.

1002 La protezione della popolazione è un sistema integrato.

1003 Di questo sistema integrato fanno parte
- i *mezzi di primo intervento* polizia, pompieri e sanità pubblica/servizio di soccorso sanitario (*organizzazioni di pronto intervento*);
- i servizi tecnici/le infrastrutture critiche e il servizio civile, che completano e appoggiano le organizzazioni di pronto intervento nella gestione di eventi di portata maggiore.

1004 Il fulcro del sistema integrato della protezione della popolazione è costituito dall'organo di condotta (OC), che coordina la collaborazione con le organizzazioni partner.

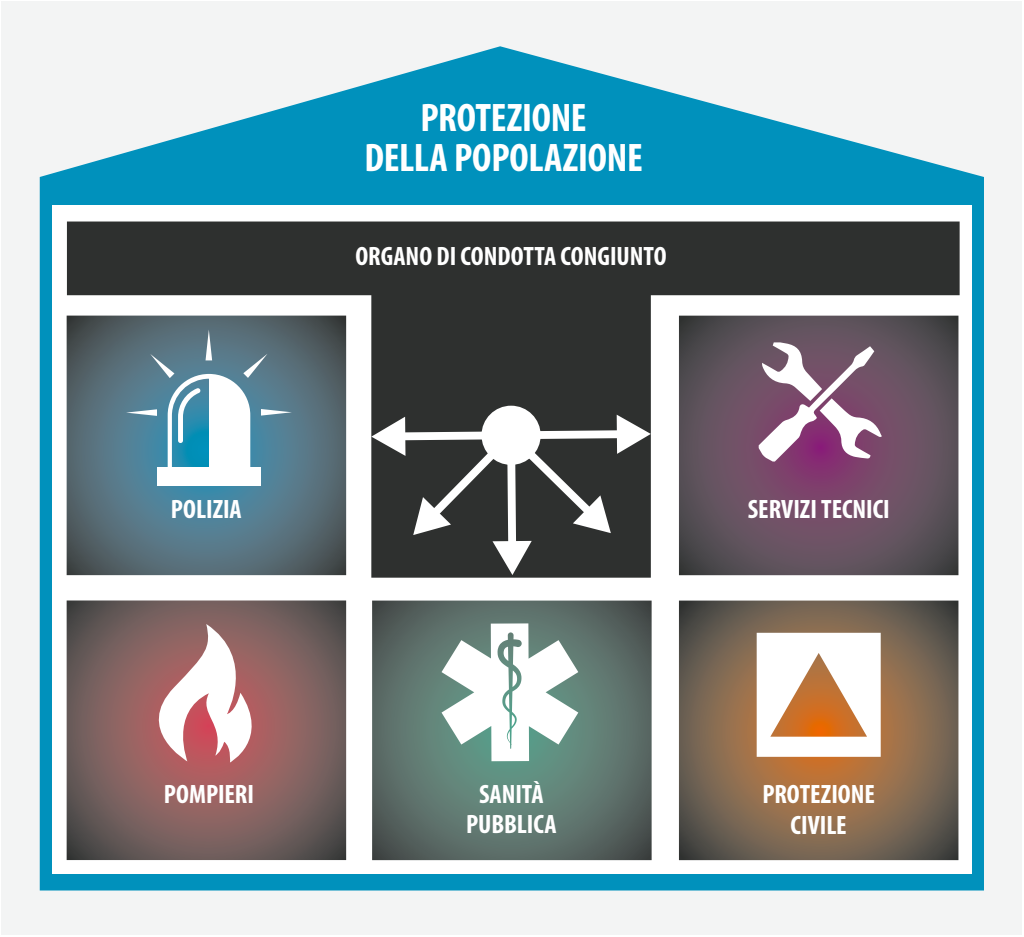

Fig. 1_1: I partner del sistema integrato della protezione della popolazione

1005 Questo capitolo fornisce le conoscenze fondamentali sulla protezione della popolazione, sulle quali si basano i capitoli successivi. Esso tratta

- le organizzazioni partner che costituiscono il sistema integrato;
- altre organizzazioni che non fanno parte del sistema integrato, ma che possono essere coinvolte nella gestione degli eventi;
- i compiti e le competenze degli organi di condotta;
- la gestione dei rischi nella protezione della popolazione;
- il ruolo degli organi di condotta nella gestione dei rischi;
- la Rete integrata Svizzera per la sicurezza, che coordina la collaborazione dei vari strumenti di politica di sicurezza della Svizzera.

1.2 Le organizzazioni partner nel sistema integrato della protezione della popolazione

1006

La **polizia**

La polizia è responsabile del mantenimento della sicurezza e dell'ordine e del perseguimento penale.

- Quale mezzo di primo intervento, la polizia giunge molto rapidamente sul luogo dell'evento.
- Assume solitamente la direzione dell'*intervento*.
- La collaborazione tra polizia, pompieri e sanità pubblica è collaudata.
- La selezione dei quadri, l'organizzazione, l'equipaggiamento, la formazione e il finanziamento sono disciplinati a livello cantonale.

1007

I **pompieri**

Il compito principale dei pompieri è intervenire in caso di incendi, eventi naturali, esplosioni, crolli, incidenti ed *eventi NBC* per proteggere le persone, gli animali, l'ambiente e i beni materiali.

- Quale mezzo di primo intervento, i pompieri sono pronti a intervenire nel giro di pochi minuti.
- Le loro unità sono strutturate in maniera modulare.
- Possono dirigere interventi.
- Il personale, l'organizzazione, l'equipaggiamento, la formazione e il finanziamento sono disciplinati a livello cantonale.

1008

La **sanità pubblica**

I partner della protezione della popolazione nella sanità pubblica (servizi di soccorso sanitario, ospedali, ecc.) sono responsabili di fornire prestazioni sanitarie e assistenza psicologica alle persone colpite e alle forze d'intervento.

- Quali mezzo di primo intervento, il servizio di soccorso sanitario giunge molto rapidamente sul posto.
- I servizi di soccorso sanitario possono dirigere interventi.
- Il personale, l'organizzazione, l'equipaggiamento, la formazione e il finanziamento sono disciplinati a livello cantonale.

1009

La **protezione civile**

La protezione civile provvede a proteggere, assistere e sostenere la popolazione.

- La protezione civile viene impiegata come *mezzo di secondo intervento*.
- In caso di eventi maggiori, catastrofi, situazioni d'emergenza e conflitti armati, la protezione civile assume i seguenti compiti: protezione e salvataggio della popolazione; assistenza alle persone in ricerca di protezione; appoggio agli organi di condotta (aiuto alla condotta); appoggio alle altre organizzazioni partner, in particolare alla sanità pubblica e ai servizi di soccorso sanitario; protezione dei beni culturali.
- La protezione civile si basa sull'obbligo nazionale di prestare servizio, per il quale la Confederazione crea le basi legali. Nell'ambito delle sue competenze, emana disposizioni concernenti il reclutamento, il personale, la formazione, l'intervento, l'*allarme e le costruzioni di protezione*.
- L'organizzazione, l'equipaggiamento, la formazione e il finanziamento sono disciplinati a livello cantonale.

1010

I **servizi tecnici**

I servizi tecnici assicurano il funzionamento delle infrastrutture (approvvigionamento energetico, telecomunicazione e Internet, approvvigionamento idrico e alimentare, smaltimento, trasporti, ecc.).

- L'interruzione di infrastrutture può innescare una reazione a catena: il buon funzionamento della società dipende fortemente dalle infrastrutture. In caso d'evento, le infrastrutture devono quindi ripristinare il più rapidamente le loro prestazioni.
- La collaborazione tra i servizi tecnici e le altre organizzazioni partner deve essere ben collaudata già prima dell'insorgenza di un evento.
- Le infrastrutture sono in gran parte gestite da privati.

1.3 Organizzazioni private ed esercito

1011 Diverse organizzazioni private (p. es. le FFS, AutoPostale Svizzera SA) collaborano strettamente con le organizzazioni partner del sistema integrato nella gestione degli eventi.[1]

1012 Anche l'esercito può partecipare alla gestione di eventi che minacciano la popolazione e/o le sue basi vitali.

1013 Nell'ambito della protezione della popolazione, l'esercito può però essere impiegato solo a livello sussidiario (ossia solo quando tutti gli altri mezzi disponibili per la gestione dell'evento sono esauriti).

1 Quando sussiste un bisogno di coordinamento nel settore dei trasporti pubblici (p. es. per eliminare danni e/o mantenere la rete dei trasporti)
- le FFS è responsabile di coordinare i trasporti pubblici su rotaia;
- AutoPostale SA è responsabile di coordinare i trasporti pubblici su strada.

Per domande concernenti il coordinamento dei trasporti pubblici, gli interlocutori per gli organi di condotta sono quindi le FFS e AutoPostale SA.

1.4 Competenze dell'organo di condotta

1014 Nella protezione della popolazione si distingue tra condotta tattica, operativa e strategica.

Condotta tattica

1015 Le organizzazioni d'intervento sono responsabili della *condotta tattica* delle proprie forze d'intervento. Ciò significa che ogni organizzazione d'intervento presente sulla piazza sinistrata è diretta da un proprio capo intervento anche quando esegue lavori su incarico dell'organo di condotta.

Condotta operativa

1016 L'organo di condotta è responsabile della *condotta operativa*. Ciò significa che l'organo di condotta definisce

- come gestire l'evento e
- quale organizzazione d'intervento può contribuire in quale ambito.

1017 L'organo di condotta è responsabile di:

- informare la popolazione in merito ai *pericoli*, ai *rischi*, alle possibilità di protezione e alle *misure di protezione*,
- dare l'allerta e l'*allarme*;
- impartire *istruzioni di comportamento* alla popolazione;
- garantire le capacità di condotta;
- coordinare la *preparazione dell'intervento*;
- coordinare gli interventi delle organizzazioni partner;
- garantire la prontezza operativa in modo tempestivo e in funzione della situazione;
- assicurare il rinforzo con personale e materiale della protezione della popolazione in vista di un conflitto armato.

Condotta strategica

1018 Ciò che un organo di condotta può fare nell'ambito della gestione di un evento (p. es. quali misure può ordinare), è disciplinato da leggi, ordinanze e mandati di prestazione. Per *condotta strategica* s'intende la definizione di tali disposizioni per l'organo di condotta.

1019 Ogni organo di condotta è subordinato a un esecutivo politico.

1020 L'organo di condotta

- riceve dall'esecutivo l'incarico di assumere la condotta operativa
- nella gestione dell'evento;
- è responsabile per lo stesso territorio dell'esecutivo (Confederazione, Cantone o comune).

1021 Quando l'organo di condotta deve prendere decisioni che esulano dalle sue competenze, la decisione spetta all'esecutivo a cui l'organo di condotta è subordinato. In simili casi, l'organo di condotta elabora possibili soluzioni e l'esecutivo decide se attuarle.

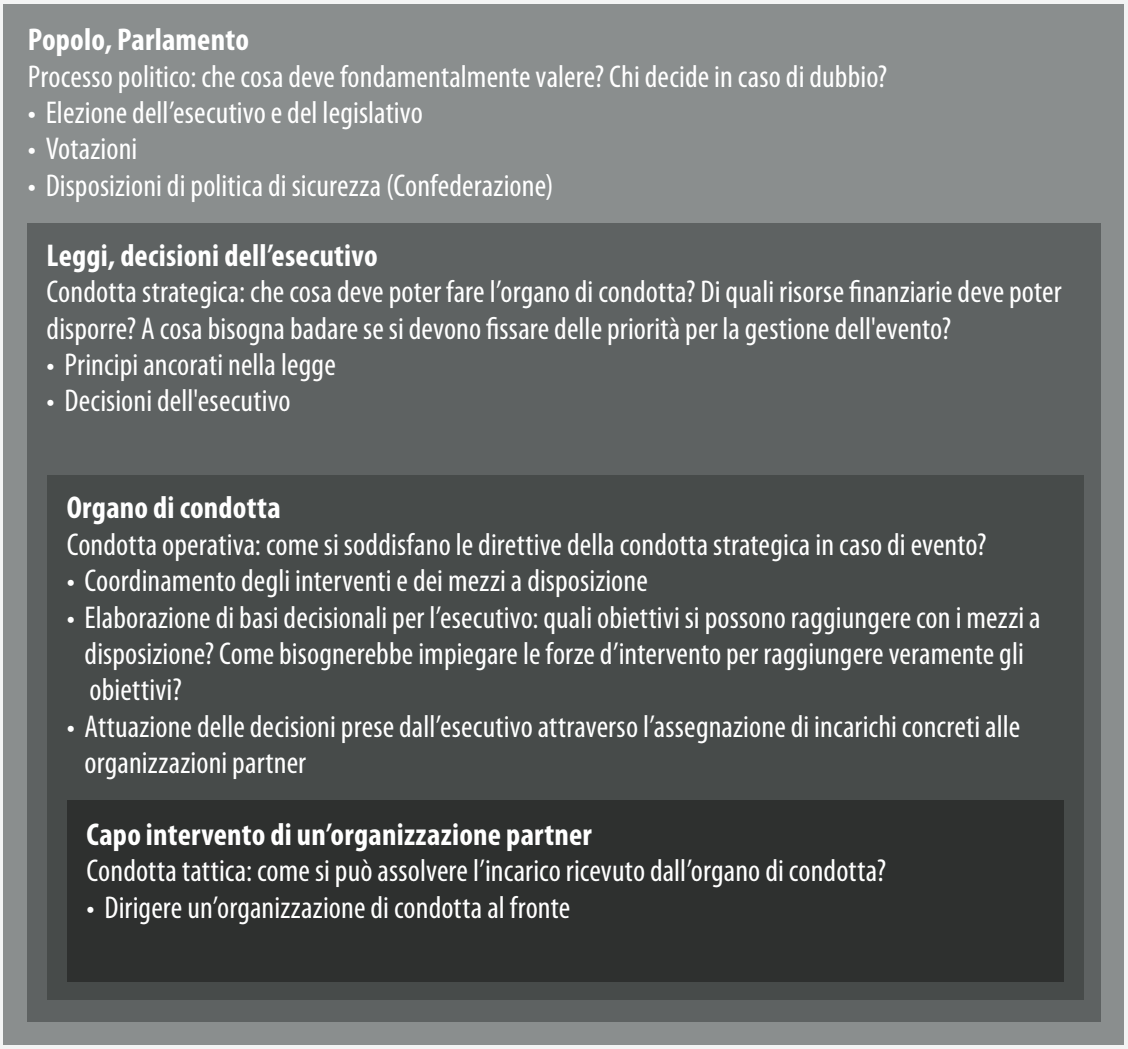

Fig. 2_1: Condotta strategica, operativa e tattica nella protezione della popolazione

1.5 Basi di pianificazione

1022 Eventi o sviluppi di origine naturale, tecnologica e sociale
- che potrebbero verificarsi inaspettatamente e
- che potrebbero danneggiare la popolazione e/o le sue basi vitali nel caso dovessero verificarsi davvero,

si definiscono pericoli.

1023 Le risorse a disposizione dello Stato per proteggere la popolazione contro simili sinistri sono limitate. La popolazione non può quindi essere completamente protetta contro tutti i pericoli.

1024 Quando si individua un pericolo contro il quale la popolazione non è protetta, si tratta di decidere se proteggere la popolazione o se (e in quale misura) accettare il pericolo.

1025 È solitamente impossibile confrontare i pericoli. Ciò rende più difficile il compito di decidere quali pericoli accettare e quali invece fronteggiare con contromisure.

1026 In Svizzera (e in numerosi altri Paesi) la pianificazione nell'ambito della protezione della popolazione è quindi basata sui rischi. Ciò significa che per ogni pericolo viene stabilito un valore numerico (il rischio), che permetterà di confrontare i pericoli tra loro.

1027 Per calcolare il rischio si analizzano
- l'entità dei danni nel caso in cui un determinato sinistro dovesse verificarsi e
- la probabilità che l'evento si verifichi davvero.

1028 Il rischio è il prodotto tra l'entità dei danni e la *probabilità d'insorgenza*.

1029 Il modello della gestione *integrale dei rischi (GIR)* assume un ruolo importante nella ricerca di un pacchetto di misure che permette di ridurre i rischi in una misura ritenuta sostenibile per la popolazione.

1030 La GIR è un concetto complessivo. Comprende tutte le tappe di lavoro, dall'identificazione dei *pericoli*, fino all'adozione delle misure volte a ridurre il *rischio*.

1031 La GIR mira a garantire che

- le questioni fondamentali (p. es. «Quanto è importante la sicurezza per la società?») siano chiarite da decisioni politiche (esecutivo, parlamento o popolo) (cfr. capitolo 1.4, Condotta strategica);
- gli specialisti siano coinvolti nelle fasi di lavoro che si possono eseguire con metodi scientifici (p. es. «Quali sinistri potrebbero verificarsi?»);
- il ventaglio di tutti i pericoli sia contemplato nel suo insieme e non ogni pericolo singolarmente;
- nella definizione del pacchetto delle misure siano considerati tutti i provvedimenti ipotizzabili per ridurre un rischio;
- i costi per le misure supplementari volte ad aumentare la sicurezza non superino i benefici delle misure.

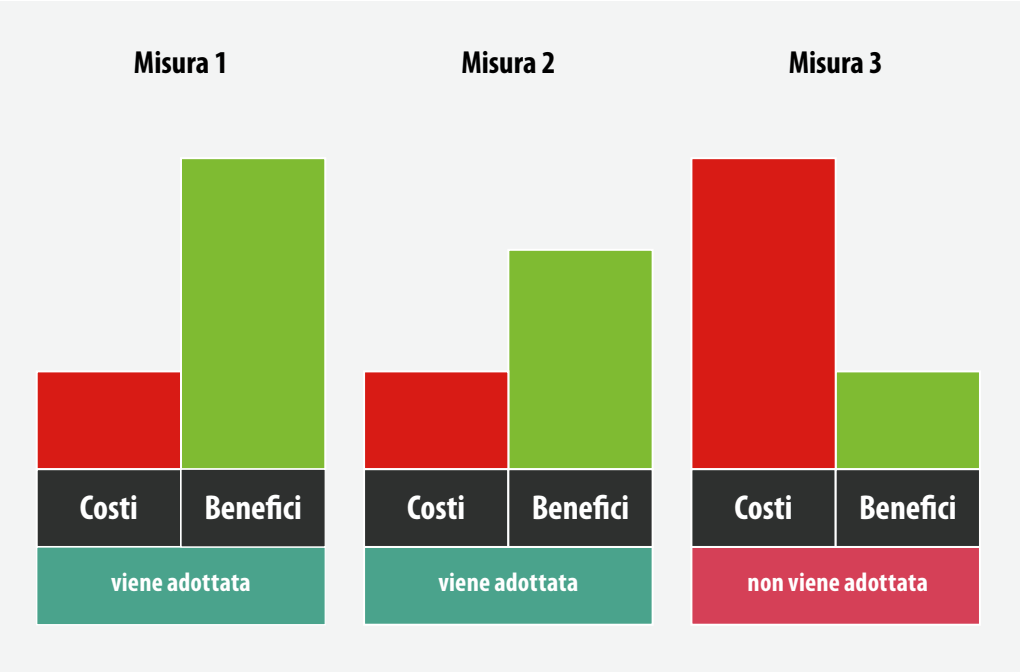

Fig. 3_1: Rapporto costi/benefici per la scelta delle misure

1.6 Gestione integrale dei rischi (GIR)

Analisi dei pericoli

1032 Nella GIR si esamina innanzitutto, mediante *analisi dei pericoli*, se sussistono (o sono sorti) pericoli contro i quali la popolazione non è protetta.

1033 Un'analisi dei pericoli viene compiuta per un territorio predefinito (p. es. territorio comunale o cantonale).

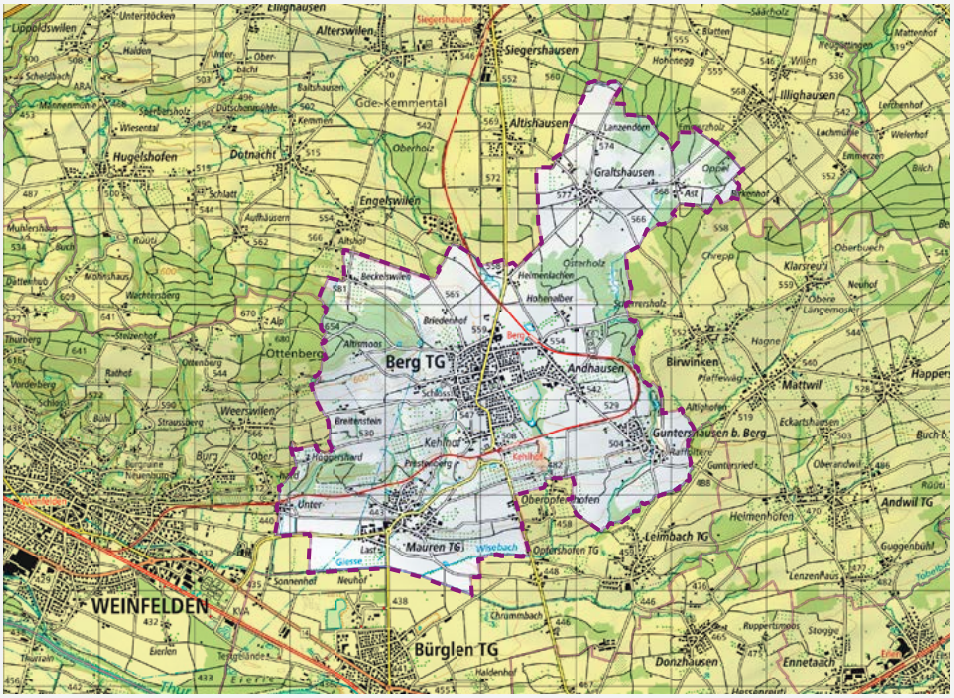

Fig. 4_1: Definizione dell'area

Analisi dei rischi e valutazione del rischio

1034 Ogni pericolo è correlato a un evento con un'insorgenza imprevedibile (cfr. capitolo 1.5).

1035 Per calcolare quale rischio costituisce un determinato pericolo per la popolazione, si deve sapere

- con quale probabilità potrebbe verificarsi l'evento;
- quali danni arrecherebbe in caso d'insorgenza

1036 Poiché non si conosce il decorso preciso di un evento, si elaborano degli scenari per il suo possibile decorso.

1037 I sinistri causano solitamente molti danni diversi (p. es. morti, feriti, senzatetto, danni materiali diretti e indiretti, danni ambientali). Per rendere meno oneroso il calcolo dell'entità dei danni, si prende in considerazione una selezione di tipi di danno.

1038 Prima di poter calcolare l'entità dei danni, bisogna quindi stabilire
- quali tipi di danno (p. es. morti, danni ambientali) devono essere presi in considerazione nel calcolo dell'entità dei danni;
- come calcolare l'entità dei danni (monetizzati) per ogni tipo di danno.
- quale peso deve avere ogni singolo tipo di danno nel calcolo dell'entità dei danni rispetto ad altri tipi di danno.

1039 Si tratta di decisioni di principio che dovrebbero rispecchiare le preferenze della popolazione. Spetta quindi alle autorità politiche (p. es. esecutivi) e non agli specialisti definire i criteri da osservare per il calcolo dell'entità dei danni.

1040 Dopo aver determinato l'entità dei danni e la probabilità d'insorgenza di ogni scenario, si rappresentano i rischi in una matrice.

1041 La *matrice dei rischi* permette di mettere in relazione i rischi.

1042 Per ogni pericolo si inseriscono l'entità dei danni e la probabilità d'insorgenza di due scenari di diversa intensità (moderata ed elevata) nella matrice dei rischi al fine di rappresentare l'intervallo di variabilità e dedurre il livello di rischio.

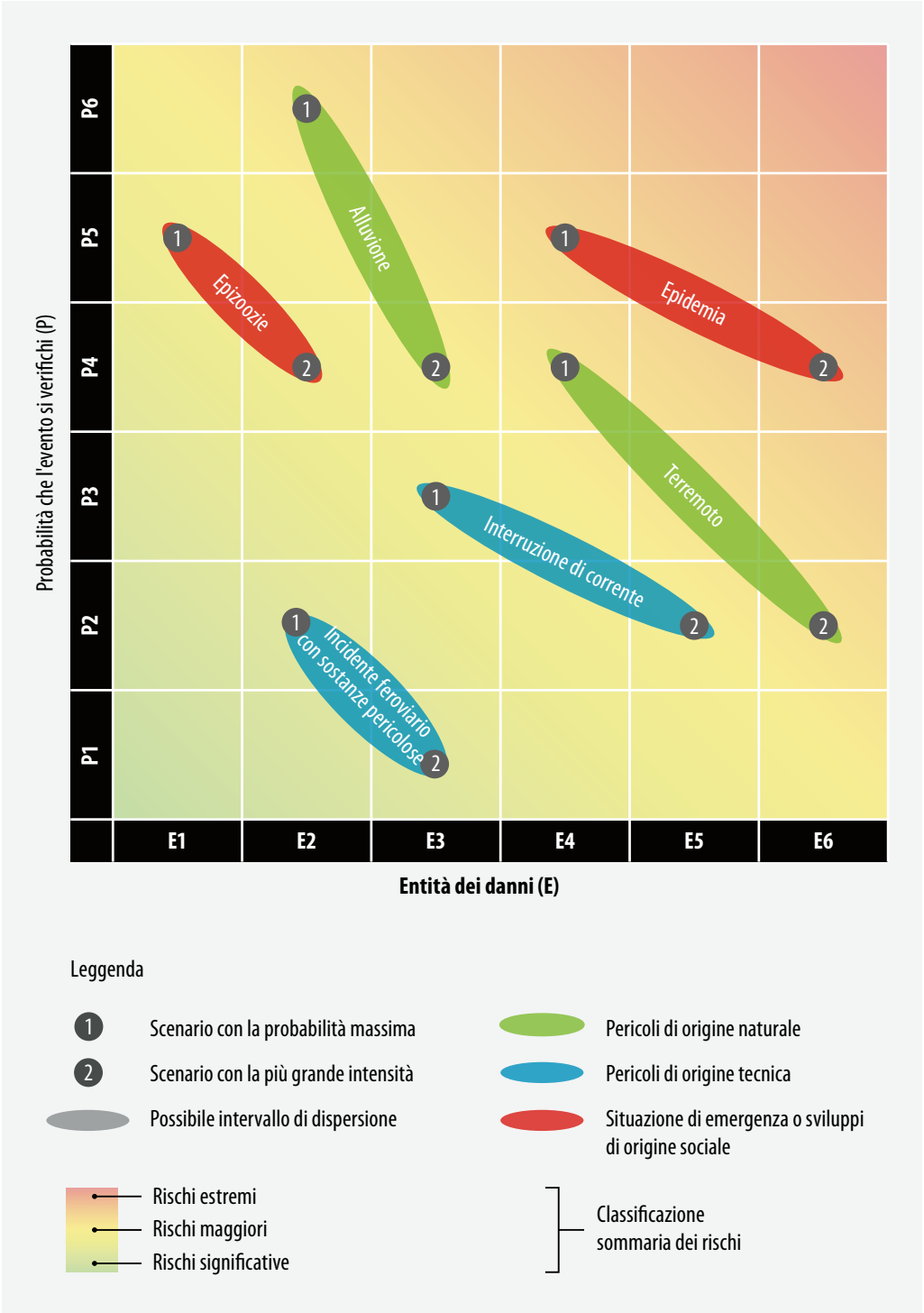

Fig. 5_1: Esempio di una matrice dei rischi

1043 Non si adottano misure contro ogni rischio. Ci sono anche rischi che la società è disposta a tollerare.

1044 Come prossimo passo si appura pertanto quali rischi sono ritenuti sostenibili dalla popolazione («Quale evento possiamo tollerare?»). A questa domanda si deve rispondere con una decisione politica (esecutivo, parlamento, votazione popolare).

Pianificazione integrale delle misure

1045 I rischi ritenuti insostenibili in base alla *valutazione del rischio* devono essere ridotti in misura tale che il rischio residuo sia ritenuto accettabile dalla popolazione.

1046 A tale fine si cerca un pacchetto di misure che
- presenti un buon rapporto costi-benefici,
- soddisfi le condizioni quadro giuridiche e
- sia sostenibile a livello ecologico, economico e sociale.

1047 Per la scelta delle misure si deve badare che la decisione di adottare una determinata misura sia condivisa dagli specialisti, dagli enti politici competenti e dalle persone direttamente toccate.

1048 Occorre sfruttare eventuali sinergie per la riduzione dei diversi rischi. Il pacchetto delle misure viene quindi considerato nel suo insieme (ossia tutte le misure volte a ridurre tutti i rischi vengono considerate contemporaneamente).

1.7 GIR: ciclo della gestione dei rischi

1049 La gestione di un evento può essere suddivisa in diverse fasi (*prevenzione, preparazione, preparativi per l'intervento, intervento, ripristino, valutazione dell'evento* e *ricostruzione*). In ciascuna di queste fasi si possono adottare misure volte a ridurre un pericolo e/o trarre insegnamenti sull'efficacia delle misure adottate. Per trovare le misure adeguate, nella GIR si attribuisce pertanto particolare attenzione a ogni fase.

1050 Prevenzione: le misure preventive (divieti, prescrizioni, ecc.) riducono principalmente la vulnerabilità. Contribuiscono a limitare l'entità dei danni e, nel caso ideale, addirittura ad evitare i sinistri. Sono efficaci già prima dell'insorgenza dell'evento.

Fig. 6_1: Ciclo di gestione dei rischi (cifre 1049–1058)

1051 Preparazione: in questa fase si adottano le misure necessarie per preparare la gestione di catastrofi e di situazioni d'emergenza (p. es. corsi per i membri delle forze d'intervento).

1052 Le misure di preparazione mirano a limitare l'entità dei danni e a garantire una gestione rapida dell'evento. Diventano efficaci (solo) dopo l'insorgenza dell'evento.

1053 Preparativi per l'intervento: misure che vengono adottate prima dell'insorgenza di un evento per allertare e/o mettere in stato d'allarme i responsabili e le persone interessate. Vi rientra anche la pubblicazione di raccomandazioni di comportamento.

1054 Intervento: misure che vengono adottate dopo l'insorgenza di un evento per trarre in salvo e proteggere persone, animali, beni materiali e identitari e limitare per quanto possibile le ripercussioni sull'ambiente (p. es. interventi delle organizzazioni partner).

1055 Nelle misure d'intervento rientrano anche le misure volte a proteggere le infrastrutture importanti o a garantire il loro funzionamento d'emergenza nonché le *misure d'urgenza* volte ad evitare ulteriori danni.

1056 Ripristino: misure volte a rimettere in funzione il più presto possibile, anche solo provvisoriamente, le installazioni d'importanza vitale. (Diversamente dalla ricostruzione, si possono realizzare rapidamente soluzioni provvisorie, che a lungo termine dovranno però essere sostituite da soluzioni durature).

1057 Valutazione dell'evento: permette di trarre i debiti insegnamenti dall'analisi dettagliata di quanto accaduto. Mira a fornire indicazioni per la ricostruzione e l'ulteriore pianificazione.

1058 Ricostruzione: misure volte a ripristinare la funzione originale delle infrastrutture (p. es. edifici importanti) nonché (se possibile) ad aumentare la loro *resilienza* e migliorare la loro utilizzazione.

1.8 La funzione dell'organo di condotta nella GIR

Analisi dei rischi e pianificazione integrale delle misure

1059 Nell'ambito dell'analisi dei rischi e della pianificazione integrale delle misure, l'organo di condotta assume una funzione di consulenza e di appoggio.

1060 Contrariamente al suo compito nella fase di gestione dell'evento, in questo ambito l'organo di condotta non assume tuttavia una funzione dirigenziale.

1061 L'organo di condotta può
- appoggiare gli specialisti nell'identificare il *ventaglio dei pericoli;*
- proporre misure agli organi politici.

Attuazione delle misure

1062 L'organo di condotta assume una funzione dirigenziale in questo ambito soprattutto quando la misura da attuare è urgente.

1063 Le misure volte a gestire un evento già insorto o imminente devono essere attuate urgentemente. Esse vengono decise e attuate dall'organo di condotta.

1064 Le misure di preparazione dell'intervento e le misure d'intervento sono parte integrante della gestione dell'evento e possono pertanto essere ordinate e attuate dall'organo di condotta stesso.

1065 L'attuazione delle misure di ricostruzione dopo un evento e delle misure precauzionali (prevenzione e preparazione) per un evento non imminente, non è solitamente urgente.

1066 Le misure precauzionali e di ricostruzione competono quindi alle autorità e non all'organo di condotta.

1067 Spetta pertanto alle autorità politiche mettere in vigore le misure preventive e le misure volte ad aumentare la capacità di resistenza. Se l'organo di condotta ritiene ragionevole l'introduzione di una simile misura, può proporne l'attuazione. Le autorità politiche decidono se attuarla o meno.

1068 Anche le misure di preparazione (p. es. allestimento di *piani d'emergenza*, formazione delle forze d'intervento, sviluppo di sistemi d'allarme) sono decise dalle autorità e non dall'organo di condotta. Quest'ultimo viene però spesso incaricato di attuare le misure di preparazione decise dalle autorità.

1069 Per attuare le misure di preparazione, l'organo di condotta può basarsi sugli scenari sviluppati nell'ambito delle analisi dei pericoli e dei rischi della GIR.

1.9 La Rete integrata Svizzera per la sicurezza (RSS)

1070 La *politica di sicurezza* è un compito trasversale.

1071 Ogni settore politico mette in atto misure di politica della sicurezza, contribuendo in tal modo alla sicurezza pubblica.

1072 Gli *strumenti della politica di sicurezza* possono generalmente gestire le *minacce* e i pericoli solo se sono interconnessi.

1073 La politica di sicurezza non deve quindi limitarsi a sviluppare singoli strumenti della politica di sicurezza, ma anche garantire una collaborazione efficiente tra essi.

1074 L'obiettivo e lo scopo della Rete integrata Svizzera per la sicurezza (RSS) sono
- individuare tempestivamente e complessivamente le minacce e i pericoli e
- coordinare i lavori dei diversi strumenti della politica di sicurezza volti a contrastare queste minacce e pericoli.

1075 La RSS comprende gli strumenti della politica di sicurezza della Confederazione, dei Cantoni e dei comuni.

1076 Gli strumenti della politica di sicurezza della Confederazione sono:
- esercito (difesa, appoggio alle autorità civili);
- politica estera (scambio bilaterale e multilaterale con l'estero);
- protezione della popolazione (garanzia della capacità di condotta civile);
- servizio delle attività informative (completa *valutazione della situazione*);
- polizia (sicurezza, ordine, perseguimento penale);
- politica economica (approvvigionamento economico del Paese);
- servizio civile (partecipazione ai compiti della RSS);
- amministrazione delle dogane (regolazione del traffico di merci e persone).

1077 I partner principali della RSS sono la Confederazione e i Cantoni.
La Confederazione e i Cantoni assumono la *responsabilità dell'intervento* e dispongono dei *mezzi d'intervento*, degli organi di condotta e delle infrastrutture di condotta necessari per contrastare i pericoli e le minacce. Ulteriori partner sono i comuni (soprattutto le grandi città) e i fornitori di prestazioni, in particolare nel settore delle *infrastrutture critiche* (infrastrutture dell'energia, dell'approvvigionamento idrico, dello smaltimento, dei trasporti e della comunicazione).

1078 Gli organi della RSS forniscono consulenza e coordinano decisioni, mezzi e misure connesse alle sfide della politica di sicurezza che concernono sia la Confederazione che i Cantoni. Si pone l'accento sulla sicurezza interna poiché richiede più coordinamento rispetto a quella esterna, della quale la Confederazione è l'unica responsabile.

1079 Gli organi principali della RSS sono la piattaforma politica e la piattaforma operativa. La Confederazione e i Cantoni sono rappresentati in entrambi gli organi in maniera paritaria.

1080 La piattaforma politica fissa gli obiettivi della politica di sicurezza che la RSS deve raggiungere. È composta da rappresentanti del Consiglio federale e degli esecutivi cantonali (consiglieri di Stato).

1081 La piattaforma operativa è incaricata di elaborare e attuare le misure decise dalla piattaforma politica che permettono di raggiungere gli obiettivi fissati. È composta da rappresentanti dell'amministrazione (soprattutto direttori degli Uffici federali, cantonali e comunali).

1082 La RSS assume principalmente un ruolo di consultazione e di coordinamento n ella *situazione normale* e non nella *gestione di crisi*.

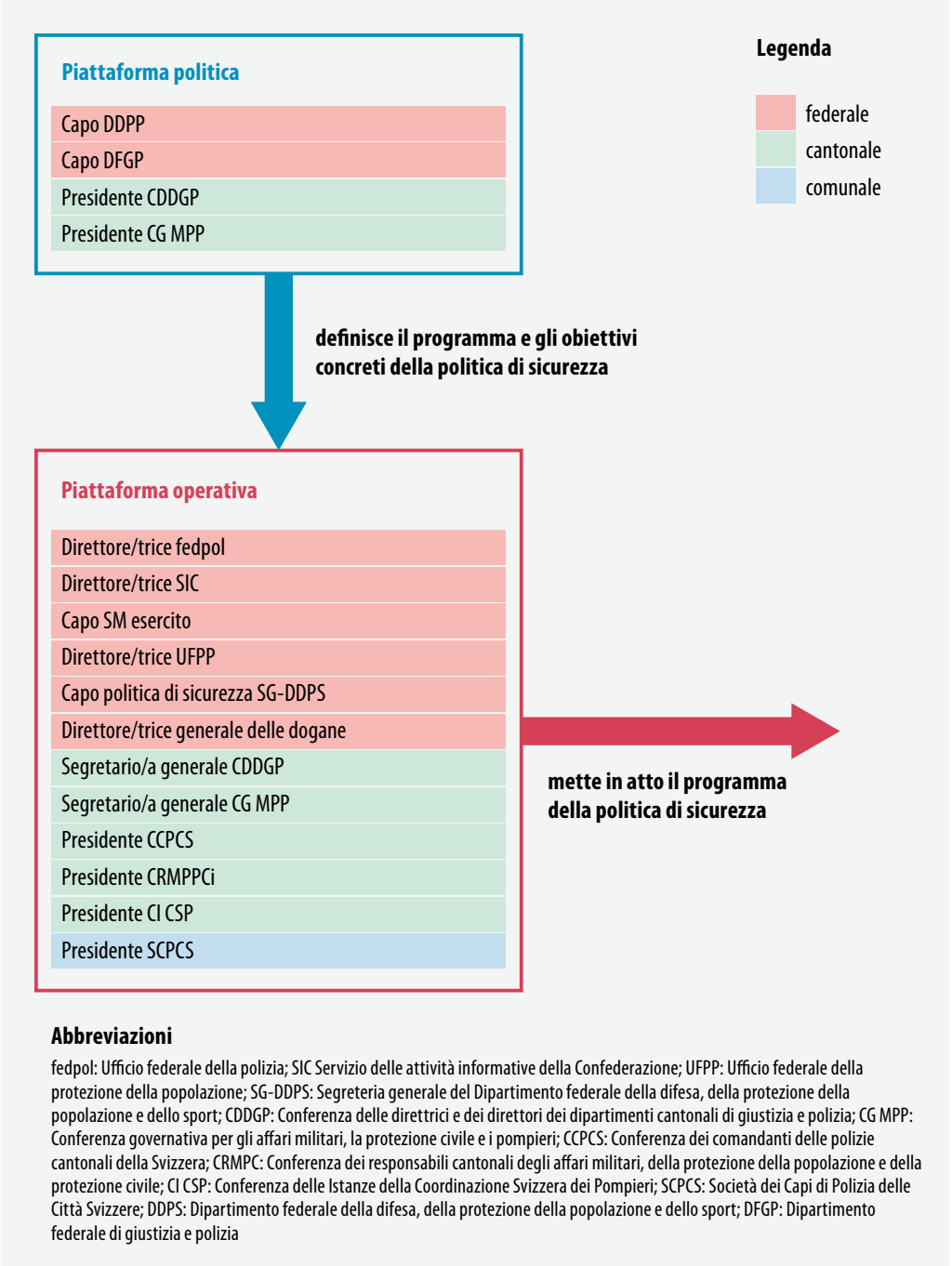

Fig. 7_1: La rete integrata Svizzera per la sicurezza