



10 marzo 2003

La nuova Protezione della popolazione

*Legge sulla protezione della popolazione
e la protezione civile, LPPC*

Documentazione

Votazione popolare del 18 maggio 2003

Indice

1	La nuova Protezione della popolazione: di che cosa si tratta?	3
2	Punti fondamentali della nuova Protezione della popolazione	4
3	I principali cambiamenti nell'ambito della Protezione civile	14
4	Documentazione sulla protezione della popolazione: appunti	15
5	Risposte a domande frequenti (FAQ)	33
6	Votazione popolare: spiegazioni del Consiglio federale	40
7	Principi relativi all'impegno del Consiglio federale e dell'Amministrazione nelle campagne in vista di votazioni	45

Bollettino d'ordinazione

Edito da:
Ufficio federale della protezione della popolazione
Monbijoustrasse 51A
3003 Berna

Tel. 031 322 51 67
Fax 031 323 59 11
Internet: www.protopop.ch

1. La nuova Protezione della popolazione: di che cosa si tratta?

L'obiettivo della riforma consiste nell'adattare la Protezione della popolazione alle nuove condizioni quadro.

La protezione della popolazione è un compito importante svolto in comune da Confederazione, Cantoni e comuni. È di fondamentale importanza che questa protezione sia orientata verso i rischi e i pericoli attuali e futuri. Per questo si tratta, come si è già fatto con altre riforme in passato, di adattare gli strumenti della politica di sicurezza del nostro Paese, di cui fa parte anche la Protezione della popolazione, alle nuove esigenze nel campo della politica della sicurezza. I cambiamenti devono sempre rispettare le condizioni della società e dell'economia, come pure le possibilità finanziarie di Confederazione, Cantoni e Comuni. La riforma della Protezione della popolazione tiene conto di tutte queste esigenze. Si basa su strutture che si sono dimostrate valide, adattandole alle nuove condizioni quadro. Crea i presupposti affinché la popolazione possa godere anche in futuro di un elevato standard di sicurezza, in particolare in caso di catastrofi, altre situazioni d'emergenza e atti terroristici. La riforma tiene conto anche di un eventuale conflitto armato, sebbene attualmente si tratti di una possibilità piuttosto remota per la Svizzera. Per questo motivo le costruzioni di protezione per la popolazione vengono preservate.

La riforma crea un sistema coordinato di Protezione della popolazione flessibile ed efficiente.

I pericoli e le minacce attuali sono complessi e si sviluppano in modo dinamico. Per questo è necessario un sistema di Protezione della popolazione flessibile e polivalente. La riforma tiene conto anche di questa esigenza. Unendo le forze di polizia, pompieri, sanità pubblica, servizi tecnici e Protezione civile si crea una stretta collaborazione tra organi d'intervento civili. I doppioni vengono eliminati, le sinergie sfruttate. Ciò permette di proteggere la popolazione in modo completo ed efficace. La nuova ripartizione dei compiti e dei costi tra Confederazione e Cantoni rispecchia il carattere federalista del nostro Paese. Il passaggio della responsabilità operativa dei mezzi della Protezione della popolazione ai Cantoni permetterà dei soccorsi mirati ed efficienti, vicini alle necessità delle persone colpite. I costi saranno gestiti in modo trasparente e conforme ai bisogni reali, gli investimenti nella sicurezza sfruttati in modo ottimale.

La riforma inserisce la Protezione civile nel nuovo Sistema coordinato di Protezione della popolazione.

La Protezione civile sarà uno dei pilastri portanti del nuovo Sistema coordinato di Protezione della popolazione, insieme agli altri partner: polizia, pompieri, sanità pubblica e servizi tecnici. L'organizzazione e gli effettivi di questa organizzazione saranno adattati di conseguenza. La protezione civile avrà un'organizzazione più semplice e degli effettivi ridotti, ma i servizi prestati saranno più efficienti, flessibili e polivalenti. Questo grazie al miglioramento dell'istruzione, esercitazioni intensificate e una maggiore esperienza sul campo. La riduzione della durata del servizio obbligatorio di protezione civile tiene inoltre conto dei bisogni della società e dell'economia.

2. Punti fondamentali della nuova Protezione della popolazione

La riforma della Protezione della popolazione: sviluppo progressivo, larghi consensi



- Il nuovo concetto di Protezione della popolazione è stato elaborato gradualmente, grazie alla stretta collaborazione tra Confederazione, Cantoni e organizzazioni partner. Il punto di partenza è costituito dal Rapporto sulla politica di sicurezza 2000 del Consiglio federale. Il Parlamento federale ha approvato questo documento, il cui messaggio principale è "Sicurezza attraverso la cooperazione", nel corso della sessione estiva 1999.
- I risultati di scenari dettagliati delle possibili minacce e studi di concetti svolti nella prima fase del progetto sono stati elaborati nei postulati (principi) della Protezione della popolazione. Le decisioni politiche di fondo sono state sottoposte in consultazione ai Cantoni e alle organizzazioni partner nell'autunno del 1999 e nella primavera del 2000 e in seguito presentate all'opinione pubblica.
- Su questa base, nella seconda fase del progetto sono stati elaborati il Concetto direttivo e la nuova legge federale sulla Protezione della popolazione e la Protezione civile. Anche durante questa tappa le decisioni sono state ampiamente discusse e verificate in merito alla loro fattibilità in diversi Cantoni, in particolare per quanto riguarda la nuova organizzazione e gli effettivi ridotti della Protezione civile come pure la nuova ripartizione dei compiti e dei costi tra Confederazione e Cantoni.
- La procedura di consultazione relativa al Concetto direttivo e alla legge svolta nel corso della primavera e dell'estate 2001 non ha prodotto cambiamenti di rilievo. Ciò vale anche per l'esame del testo di legge da parte delle Camere federali. Nel corso della votazione finale nella sessione autunnale del 2002, la nuova legge è stata approvata unanimemente dal Consiglio degli Stati e con un solo voto contrario dal Consiglio nazionale. Il testo posto in votazione gode quindi dell'appoggio politico e di larghi consensi.

Priorità a pericoli e minacce attuali



- Le condizioni nel campo della politica di sicurezza sono cambiate. Per questo motivo anche la protezione della popolazione deve orientarsi verso pericoli e minacce attuali. Dalle analisi delle attuali minacce risulta quanto segue:
- Le catastrofi e le situazioni d'emergenza costituiscono la sfida maggiore per la Protezione della popolazione. Nella società moderna causano danni maggiori di un tempo, da un lato per la densità della popolazione, dall'altro per l'infrastruttura sempre più tecnologica, e quindi più fragile. La probabilità che questi eventi si verifichino è molto elevata, mentre i tempi di preallarme sono molto brevi o addirittura nulli.
- Nell'ambito della violenza al di sotto della soglia bellica, negli ultimi anni è tornato d'attualità lo spettro del terrorismo, anche con l'eventuale impiego di mezzi di distruzione di massa ABC. Il concetto della Protezione della popolazione tiene conto di queste nuove minacce. Le misure di prevenzione e repressione competono in primo luogo ai servizi d'informazione, alla protezione dello Stato e alla polizia. La Protezione della popolazione assume un ruolo centrale quando si tratta di far fronte ad un evento.
- La possibilità che nei prossimi anni la Svizzera sia toccata da un conflitto armato è molto remota. Per questo motivo la prontezza operativa della nuova Protezione della popolazione in vista di simili eventi può essere adattata.

La Protezione della popolazione: un sistema coordinato forte



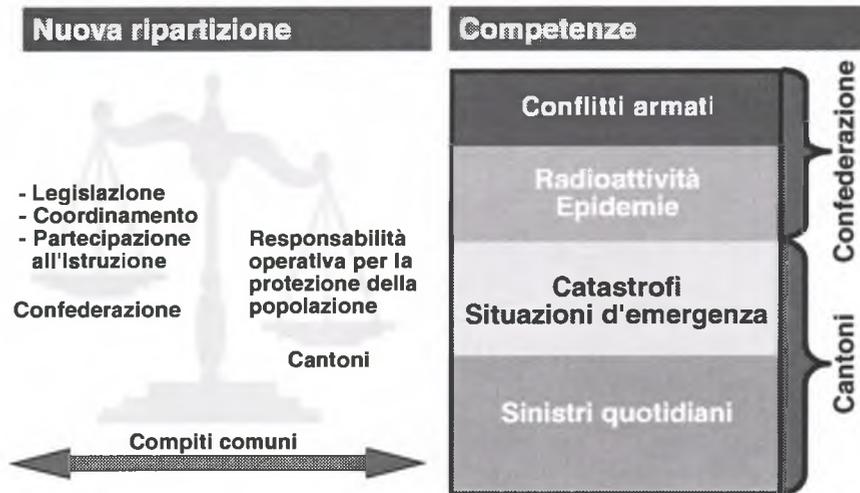
- Lo spettro delle minacce è diventato più complesso e dinamico. Queste nuove condizioni quadro richiedono una Protezione della popolazione flessibile e polivalente. La riforma proposta tiene conto di questa esigenza.
- Il nuovo sistema di Protezione della popolazione coordina in modo ottimale la collaborazione tra polizia, pompieri, sanità pubblica, servizi tecnici (elettricità, acqua, ecc.) e Protezione civile. Unendo le forze di queste organizzazioni è possibile ottenere una protezione completa della popolazione.
- La riforma costruisce su fondamenta solide, costituite da strutture esistenti e che si sono dimostrate valide. I compiti delle rispettive organizzazioni partner del nuovo sistema coordinato sono definiti in base alle loro competenze fondamentali. In questo modo è possibile eliminare i doppioni, sfruttare le sinergie e organizzare i mezzi d'intervento affinché collaborino sfruttando al meglio il loro potenziale. Questa soluzione avrebbe ripercussioni positive anche sui costi.

Condotta coordinata dei mezzi d'intervento



- Oltre ad una chiara ripartizione dei compiti tra le singole organizzazioni partner della Protezione della popolazione, assume grande importanza anche la condotta comune coordinata dal rispettivo stato maggiore di catastrofe o di crisi. Una condotta comune permette infatti di garantire dei soccorsi mirati a favore della popolazione colpita.
- La creazione di questi organi di condotta comunali o regionali, politicamente legittimati dall'autorità competente, è un punto essenziale della riforma, poiché costituiscono l'elemento coesivo del nuovo sistema coordinato di Protezione della popolazione.
- Una condotta comune permette di semplificare le strutture e i processi in questo settore, ma anche di coordinare in modo ottimale i preparativi e gli interventi delle organizzazioni partner attive in seno al sistema coordinato di Protezione della popolazione.

Struttura e ripartizione dei costi federalista



- L'aiuto in caso di catastrofi e altre situazioni d'emergenza sarà prestato anche in futuro in base alle esigenze specifiche della popolazione colpita. Il fatto che siano in prima linea i Cantoni ad assumersi la responsabilità per la Protezione della popolazione costituisce quindi un grosso vantaggio. Essi conoscono meglio di chiunque altro le minacce esistenti sul loro territorio, poiché i pericoli che incombono sui centri industrializzati sono molto diversi da quelli che minacciano le regioni di montagna.
- Grazie al più ampio margine di manovra concesso ai Cantoni con la nuova legge federale, essi possono creare una Protezione della popolazione su misura, organizzata in base alle loro particolari necessità. Godere di questa possibilità è un desiderio espresso proprio dai Cantoni. La Confederazione rimane ciò nondimeno un partner affidabile. Essa adotta tutte le misure necessarie in vista di catastrofi e situazioni d'emergenza d'entità nazionale.
- La nuova ripartizione dei compiti nella Protezione della popolazione rispecchia il carattere federalista del nostro Paese e permette di prestare un soccorso mirato ed efficiente alla popolazione colpita.

Finanziamento trasparente e conforme alle necessità



- Il nuovo tipo di finanziamento, ossia il passaggio dal versamento di sussidi federali secondo la capacità finanziaria dei Cantoni al finanziamento in base alle competenze, riguarda unicamente la Protezione civile. Ciò significa che Confederazione e Cantoni (compresi i Comuni) si assumono i costi delle misure che in base al mandato legale rientrano nelle loro competenze. La Confederazione non verserà più sussidi in base alla capacità finanziaria dei Cantoni.
- Complessivamente il nuovo tipo di finanziamento permette la neutralità dei costi. Confederazione e Cantoni (compresi i Comuni) non dovranno infatti assumere costi supplementari. Al contrario: grazie alla riforma i costi complessivi tenderanno a diminuire.
- Anche in questo ambito la Confederazione rimane un partner affidabile, dato che si assume i costi di settori importanti. La nuova ripartizione dei costi permette un finanziamento più trasparente e basato sulle reali necessità. L'obiettivo consiste nel far fruttare al meglio quanto investito nella sicurezza, anche e soprattutto nell'interesse dei cittadini.

Prontezza operativa conforme alla situazione



- Sono non da ultimo le possibilità finanziarie di Confederazione, Cantoni e Comuni ad imporre un orientamento verso le minacce reali della Protezione della popolazione. Di questo dato di fatto bisogna tenere conto anche in relazione alla prontezza operativa. La Protezione della popolazione deve rispettare il principio "il più normale possibile, straordinario solo laddove necessario". La riforma tiene conto anche di questa esigenza.
- L'impiego della Protezione della popolazione è basato sulle organizzazioni di primo intervento che già collaborano in caso di sinistri quotidiani: polizia, pompieri e sanità pubblica. In dipendenza del tipo e dell'entità dell'evento possono essere coadiuvate da altri mezzi, in particolare dalla Protezione civile. Verrà inoltre rafforzato l'aiuto interregionale e intercantonale, dimostratosi valido a più riprese in occasione delle catastrofi naturali degli ultimi anni.
- La possibilità che nei prossimi anni la Svizzera rimanga coinvolta in un conflitto armato è diventata molto remota. La prontezza operativa in vista di un conflitto armato può quindi essere adattata. Inoltre, in caso di necessità il tempo di preallarme previsto permette di adattare i mezzi per tempo e conformemente alla situazione. In caso di aumento della minaccia il Consiglio federale può ampliare gli effettivi della Protezione civile adattando la durata del servizio obbligatorio.

Salvaguardia a lungo termine delle costruzioni di protezione



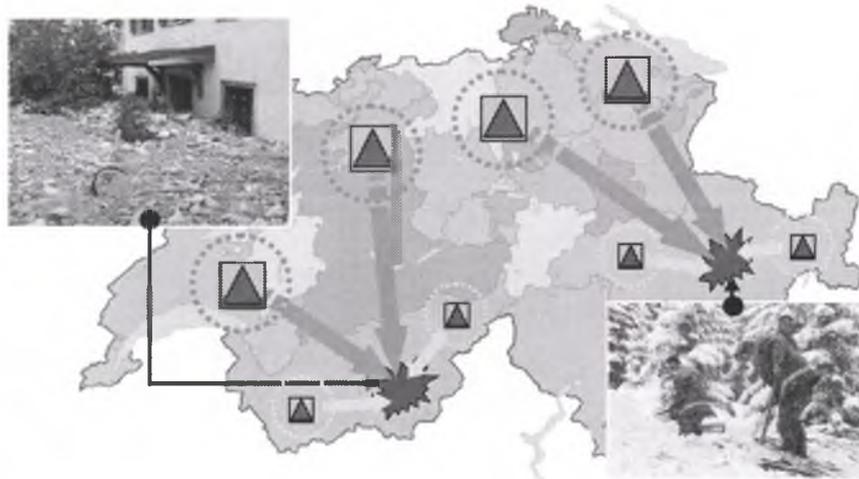
- Anche se nei prossimi anni per la Svizzera un conflitto armato è improbabile, nella concezione della Protezione della popolazione se ne è ugualmente tenuto conto quale possibile scenario. Tanto più che non tutte le misure in vista di un tale evento possono essere adottate nel periodo di preallarme supposto.
- Ciò vale in primo luogo per i rifugi e gli impianti di protezione come ad esempio i posti sanitari e gli ospedali protetti. Queste costruzioni di protezione, che costituiscono un investimento importante nella sicurezza della nostra popolazione, vanno salvaguardate a lungo termine. Lo stesso vale per i sistemi volti a dare l'allarme alla popolazione.
- Visto lo standard elevato delle costruzioni di protezione realizzate, la loro manutenzione è legata ad un dispendio finanziario minimo. L'attività edilizia legata alla costruzione di rifugi sarà ridotta, ma le lacune esistenti a livello locale saranno colmate anche in futuro grazie ad una gestione mirata. È così possibile garantire a tutti i cittadini pari opportunità di disporre di un posto protetto in caso di bisogno.

La Protezione civile: un mezzo di sostegno polivalente



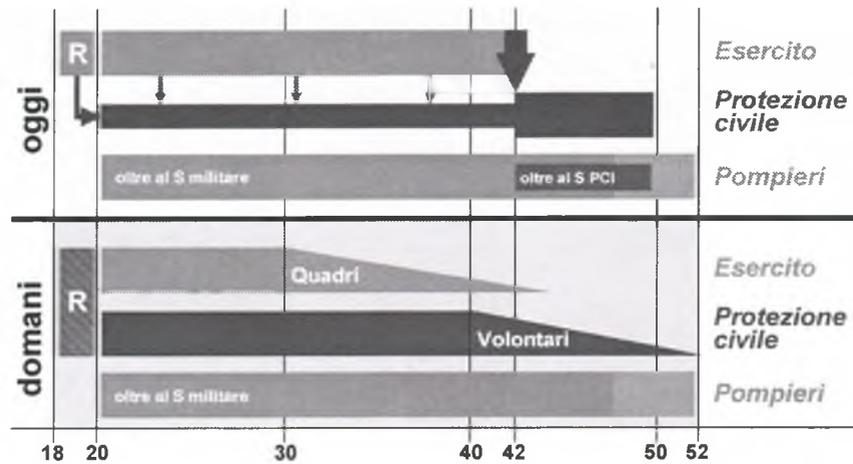
- Con la riforma la Protezione civile diventa un pilastro importante della Protezione della popolazione, sistema all'interno del quale assume la posizione di elemento di sostegno polivalente. Questa organizzazione viene impiegata in particolare in caso di catastrofi di ampia portata allo scopo di prolungare e rafforzare la capacità di far fronte all'evento degli altri partner della Protezione della popolazione, e in particolare delle organizzazioni di primo intervento (polizia, pompieri e sanità pubblica).
- L'organizzazione e la condotta della Protezione civile vengono semplificate e ridimensionate. Il nuovo orientamento, la regionalizzazione e l'integrazione nel sistema coordinato di Protezione della popolazione previsti dalla riforma permettono di ridurre gli effettivi di questa organizzazione di milizia a 105'000 unità. Dopo attento esame da parte di diversi Cantoni, tra cui anche Cantoni di montagna, tale effettivo è stato ritenuto realistico e ragionevole.
- L'ampio ventaglio di compiti assunti dalla Protezione civile si basa sulle attuali competenze fondamentali. In primo piano la protezione e l'assistenza (compresi compiti in campo sanitario), la protezione dei beni culturali, il sostegno da parte di formazioni di pionieri (per es. per lavori di ripristino o interventi di pubblica utilità) come pure l'aiuto alla condotta a favore degli stati maggiori di catastrofe o di crisi.

Intervento flessibile a livello interregionale e intercantonale



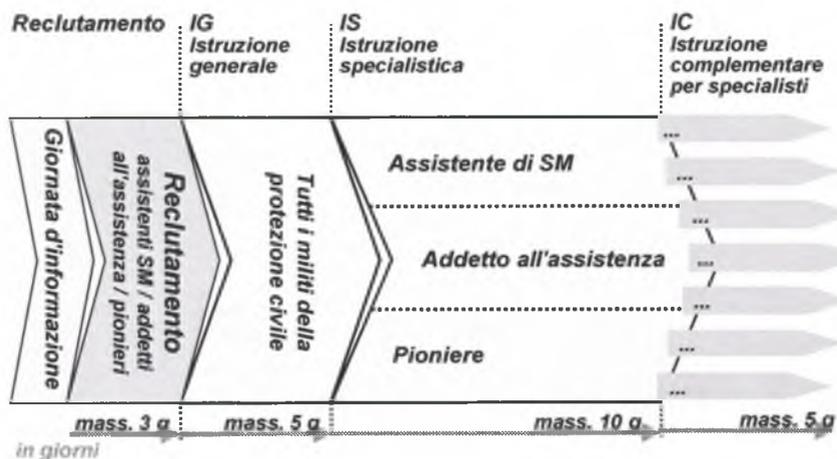
- Di regola le catastrofi e le situazioni d'emergenza hanno effetti geograficamente limitati. Per questo motivo anche l'impiego delle formazioni della Protezione civile deve assumere una maggiore flessibilità geografica. La Protezione civile sarà quindi ancor più regionalizzata. Si tratta inoltre di rafforzare l'aiuto reciproco tra Cantoni.
- Nell'ambito delle regionalizzazioni, già applicate con successo da molti comuni in base all'attuale legislazione (Legge federale sulla protezione civile, LPCi), il nuovo concetto prevede unità organizzative per regioni di almeno 6'000 e al massimo 10'000 abitanti.
- L'aiuto intercantonale si è già dimostrato valido a più riprese, in particolare in occasione delle numerose catastrofi naturali che hanno colpito il nostro Paese negli ultimi anni (valanghe, acqua alta, frane e scoscendimenti in Vallese e Grigioni). Questo tipo di aiuto si è dimostrato particolarmente valido nell'ambito dei lavori di ripristino, che in genere si protraggono per diverso tempo dopo l'evento. Grazie ad uno strumento come l'aiuto intercantonale è possibile sfruttare al meglio le risorse della Protezione civile, che a livello nazionale conta circa 105'000 membri.

Miglior sistema di servizio



- La Protezione civile rimane un'organizzazione di milizia. Le attuali condizioni economiche e sociali richiedono però degli adattamenti. Per questo motivo l'obbligo di prestare servizio sarà migliorato nell'ambito della Costituzione federale.
- Tra le novità più importanti in relazione alla prevista riduzione degli effettivi, l'accorciamento del servizio obbligatorio, che in futuro durerà dai 20 ai 40 anni anziché fino ai 50 come ora. Viene inoltre a cadere l'obbligo di prestare servizio nella protezione civile al termine del servizio militare.
- Al fine di evitare doppioni con altre organizzazioni partner, in particolare con i pompieri, in futuro i Cantoni potranno prosciogliere determinati militi dall'obbligo di prestare servizio per metterli a disposizione delle altre organizzazioni d'intervento. Tutte queste misure costituiscono uno sgravio per i militi e tengono conto dei bisogni dell'economia e della società.

Istruzione migliorata e intensificata



- La Protezione civile viene ridotta a favore della flessibilità e dell'efficienza. La riforma segue infatti il motto „più qualità che quantità”. Questo principio vale in particolare per le migliorie previste nel campo dell'istruzione.
- In futuro i militi della protezione civile saranno reclutati contemporaneamente a quelli dell'esercito. La procedura di reclutamento, leggermente più lunga, permette di appurare le attitudini dei futuri militi e quindi di incorporarli in modo mirato in una delle funzioni della Protezione civile.
- Per far fronte a catastrofi e altre situazioni d'emergenza sono necessari militi di protezione civile istruiti alla polivalenza. Per questo motivo l'istruzione di base deve essere più ampia e approfondita, e durerà quindi più a lungo.
- L'intensificazione delle esercitazioni nell'ambito dei corsi di ripetizione permetterà di garantire un'elevata prontezza operativa. In futuro le formazioni della Protezione civile dovranno seguire una preparazione all'intervento di almeno due giorni e al massimo una settimana. Inoltre, la riduzione degli effettivi permetterà ai militi di prestare più interventi reali e quindi di acquisire più esperienza.

Aiuto sussidiario dell'esercito



- Anche in futuro l'esercito presterà interventi sussidiari nel campo della sicurezza, aiuto militare in caso di catastrofe e interventi di sostegno in generale. Questi aiuti sono ritenuti necessari anche dai Cantoni. Con Esercito XXI gli interventi a breve termine a favore delle autorità civili saranno migliorati e il sostegno reso più efficiente.
- L'aiuto sussidiario fornito dall'esercito alle autorità cantonali e comunali si è dimostrato valido in occasione delle catastrofi e delle situazioni d'emergenza degli ultimi anni, occasioni in cui è stato ulteriormente sviluppato e messo a punto. Questo aiuto diretto della Confederazione sarà garantito anche in futuro. Le procedure rimarranno di principio le stesse.

Confronto internazionale: prestazioni d'eccezione ed elevato grado di protezione

						
Compiti del pompiers - Lotta antincendio - Salvataggio - Lotta contro i sinistri - Aiuto tecnico	 Pompiers	 Pompiers		 Pompiers	 Pompiers	
Compiti del servizio sanitario - Soccorso medico d'emergenza - Trasporto pazienti	 Servizio sanitario di salvataggio	 Servizio di soccorso	 Servizi di salvataggio / Servizi sanitari	 Pompiers Servizi sanitari	 Organizzazioni di salvataggio	 Servizi di salvataggio / Servizi sanitari
Aiuto complementare in caso di catastrofe	 Protezione civile	 Soccorso tecnico		 Unità militari		 Servizi di salvataggio / Servizi sanitari
Protezione e assistenza (in caso di guerra)	 Protezione civile					
Aiuto sussidiario	 Esercito	 Esercito	 Esercito	 Esercito	 Esercito	 Esercito

- Negli ultimi anni sono numerosi gli Stati europei che hanno adeguato i loro sistemi di Protezione della popolazione alle nuove esigenze e condizioni quadro nel campo della politica di sicurezza. Un confronto dimostra che ovunque, nell'ambito della Protezione della popolazione si è data la priorità alle minacce attuali come le catastrofe e le situazioni d'emergenza e i suoi mezzi sono stati organizzati secondo il modello del sistema coordinato.
- La riforma della Protezione della popolazione svizzera rientra quindi nel contesto di sforzi intrapresi anche da altri Paesi. Uno studio dimostra che la Protezione della popolazione svizzera coprirà anche in futuro lo spettro dei compiti più ampio a livello internazionale e che continuerà a garantire un elevato grado di protezione della popolazione. Ciò vale in particolare se si considera l'infrastruttura di protezione disponibile. In tutta Europa solamente i Paesi scandinavi dispongono infatti di installazioni paragonabili.

3. I principali cambiamenti nell'ambito della Protezione civile

	finora	in futuro
Priorità	Conflitti armati / catastrofi e altre situazioni d'emergenza	In primo luogo catastrofi, situazioni d'emergenza, attentati terroristici In secondo luogo conflitti armati
Struttura	Regionalizzazioni come opzione	Regionalizzazioni come regola
Ruolo in seno alla Protezione pop.	Diversi doppioni con altre organizzazioni d'intervento	Parte del sistema integrato con chiara ripartizione dei compiti
Organizzazione	Strutture organizzative standard con stato maggiore	Struttura semplice e versatile (suddivisione in compagnie)
Effettivo (a livello nazionale)	ca. 280'000 (di cui ca. 80'000 riserve non istruite)	al massimo 120'000 (ampliabile a 200'000 in vista di un conflitto armato)
Durata del servizio obbligatorio nella PCi	Dai 20 ai 50 anni di età	Dai 20 ai 40 anni di età
Servizio obbligatorio di PCi per militi prosciolti dall'esercito	Sì	No
Servizio volontario nella PCi	Possibile per donne e stranieri (non costituisce un diritto)	Possibile per donne e stranieri (non costituisce un diritto)
Reclutamento nella PCi	Incorporazione separata dopo il reclutamento nell'esercito (1 giorno)	Reclutamento comune con l'esercito (2-3 giorni)
Funzioni di base	Numerose funzioni di base e specializzazioni	Tre funzioni di base polivalenti (con istruzione più lunga) <ul style="list-style-type: none"> - assistente di stato maggiore - addetto all'assistenza - pioniere Poche specializzazioni
Istruzione di base (squadra)	al massimo 5 giorni	almeno 2 e al massimo 3 settimane
Istruzione di base (quadri)	di regola al massimo 5 giorni	almeno 1 e al massimo 2 settimane
Corsi di ripetizione (squadra)	al massimo 2 giorni all'anno	almeno 2 giorni fino al massimo 1 settimana all'anno
Corsi di ripetizione (quadri)	al massimo 2 giorni all'anno (possibili giorni supplementari a dipendenza dalla funzione)	almeno 2 giorni fino al massimo 1 settimana all'anno (al massimo 1 settimana supplementare)
„Servizio“ in un'altra organizzazione partner	Possibile in seguito all'esonero (mantenendo lo statuto di militi della protezione civile)	Possibile grazie al proscioglimento anticipato dal servizio di protezione civile

4. Documentazione sulla protezione della popolazione: appunti

- 1. Necessità della riforma della Protezione della popolazione e della Protezione civile**
- 2. Analisi dei rischi e dei pericoli**
- 3. Minaccia atomica, biologica e chimica: valutazione attuale della situazione dal punto di vista del LABORATORIO DI SPIEZ**
- 4. La Protezione della popolazione quale sistema integrato a livello civile**
- 5. Prontezza operativa differenziata e potenziamento**
- 6. Ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni**
- 7. Finanziamento**
- 8. Protezione civile: compiti, effettivo e organizzazione**
- 9. Protezione civile: prestazione di servizio e istruzione**
- 10. Infrastruttura di protezione**
- 11. La Protezione della popolazione svizzera nel confronto internazionale**
- 12. Sviluppo progressivo e pianificazione della nuova Protezione della popolazione**

1. **Necessità della riforma della Protezione della popolazione e della Protezione civile**

Come tutti gli altri strumenti della politica di sicurezza del nostro Paese, anche la Protezione della popolazione con le sue organizzazioni partner: polizia, pompieri, sanità pubblica, servizi tecnici e protezione civile, deve adattarsi alle **nuove condizioni** che si sono instaurate in questo settore. Gli **scarsi mezzi finanziari a disposizione di Confederazione, Cantoni e comuni** richiedono un uso ottimale delle sinergie tra le organizzazioni partner della Protezione della popolazione. Per quanto riguarda le due grandi organizzazioni di milizia della Protezione della popolazione, ossia pompieri e protezione civile, si deve inoltre tenere conto dei **bisogni della società e dell'economia**. L'obiettivo della riforma della Protezione della popolazione consiste da un lato nel soddisfare queste esigenze, e dall'altro nel creare una Protezione della popolazione forte, efficiente e flessibile, in grado di garantire una protezione completa della popolazione, delle sue basi vitali e dei beni culturali conformemente alle minacce attuali e future.

Per quanto riguarda la protezione civile, con la „**Riforma 95**“ **si era tenuto conto delle prime conseguenze** risultanti dalla nuova situazione nel campo della politica di sicurezza instauratasi alla fine della guerra fredda. Per i presupposti di quegli anni, con la riforma si era andati **nella giusta direzione, ma non abbastanza lontano**. A quel tempo fu introdotto come seconda missione il fronteggiamento di catastrofi e altre situazioni d'emergenza, ma le strutture organizzative e gli effettivi rimasero finalizzati ad un conflitto armato. La collaborazione della protezione civile con altre organizzazioni partner, in particolare con i pompieri, è stata migliorata in diversi punti, ma molti doppioni sono rimasti.

Nel frattempo, le previsioni di allora sullo sviluppo della situazione nel campo della politica di sicurezza si sono avverate, andando anche oltre le aspettative. In quest'ottica, negli ultimi anni la protezione civile è stata sempre più incentrata sulle catastrofi e le altre situazioni d'emergenza, sia dal punto di vista dell'organizzazione che da quello del personale, mentre i preparativi in vista di un conflitto armato sono stati messi in secondo piano. **L'attuale riforma costituisce quindi la continuazione logica e coerente di questi sviluppi**. Gli **scarsi mezzi finanziari a disposizione di Confederazione, Cantoni e Comuni** richiedono inoltre l'orientamento dei mezzi d'intervento sulle minacce attuali.

Anche presso le altre organizzazioni partner della Protezione della popolazione sono in atto riforme con i medesimi obiettivi, come ad esempio quella che concerne i pompieri nell'ambito del concetto "**Corpi pompieri 2000 plus**" o quella che vede coinvolta la polizia in relazione al progetto "**Esame del sistema di sicurezza interna della Svizzera**" (USIS). La riforma della Protezione della popolazione tiene conto anche dei risultati di queste riforme.

Conclusione:

La riforma della Protezione della popolazione non fa capo ad una nuova dottrina, ma costituisce piuttosto un'evoluzione degli sforzi fatti fino ad ora, tenendo però conto delle nuove condizioni quadro.

2. Analisi dei rischi e dei pericoli

Lo spettro dei pericoli che minacciano la popolazione sono cambiati con l'evoluzione politica e strategica in atto in Europa dalla fine della guerra fredda. I conflitti convenzionali tra Stati sono diminuiti. Il pericolo che la Svizzera rimanga coinvolta in un conflitto armato è minimo; d'altro canto prendono sempre più piede i conflitti interni, la criminalità organizzata, l'estremismo violento e il terrorismo. Gli aspetti sociali, economici ed ecologici acquistano un'importanza sempre maggiore per la sicurezza degli Stati e delle loro popolazioni, e questo sia da un punto di vista oggettivo che soggettivo. Ciò vale in particolare per le **situazioni d'emergenza** e le **catastrofi naturali e tecnologiche**, i cui effetti sono sempre più devastanti. Questi fattori richiedono una **valutazione dei compiti** e una **riorganizzazione** della Protezione della popolazione quale strumento della politica di sicurezza.

Conseguenze

La concentrazione delle attività umane (soprattutto nei centri urbani) e la crescente dipendenza dalle sempre più fragili infrastrutture tecniche aggravano le conseguenze delle **catastrofi e delle situazioni d'emergenza**. La probabilità che questi eventi si verifichino è in parte elevata; inoltre possono avere tempi di preallarme molto brevi o nulli e colpire più Cantoni. Per questo motivo rappresentano la **sfida maggiore per la Protezione della popolazione**.

Nell'ambito della **violenza al di sotto della soglia bellica** va presa in considerazione soprattutto la possibilità di **attacchi terroristici**. Va comunque sottolineato che le misure di prevenzione e repressione in questo campo competono in primo luogo alla protezione dello Stato, alla polizia ai servizi d'informazione. La Protezione della popolazione svolge un ruolo importante soprattutto nel fronteggiamento degli eventi. In caso di **attacchi terroristici con mezzi di distruzione di massa** si deve inoltre poter ricorrere ad un'**infrastruttura di protezione esistente**.

La probabilità che in un futuro prossimo si verifichi un **conflitto armato** in una regione geograficamente vicina alla Svizzera oppure che il nostro Paese diventi lo scenario di operazioni militari su larga scala è ormai remota. Per questo motivo la **prontezza operativa della Protezione della popolazione** in vista di simili eventi può essere ridotta. Il **tempo di preallarme** previsto permetterebbe inoltre di adattare i mezzi in personale e materiale della Protezione della popolazione **per tempo e conformemente alla situazione**.

Conclusione:

La Protezione della popolazione si prepara a far fronte in primo luogo a situazioni d'emergenza e catastrofi naturali e tecnologiche, comprese le conseguenze di atti terroristici, e in secondo luogo a un conflitto armato.

3. Minaccia atomica, biologica e chimica: valutazione attuale della situazione dal punto di vista del LABORATORIO DI SPIEZ

Dalla caduta della cortina di ferro e dalla disgregazione dell'Unione Sovietica, la minaccia relativa all'impiego di armi atomiche, chimiche e biologiche è drasticamente diminuita. Il confronto tra due superpotenze, entrambe in possesso di armi di distruzione di massa, non esiste più. Inoltre, nel 1997, con il divieto d'impiego di armi chimiche, per la prima volta è entrato in vigore un accordo sul disarmo e il controllo degli armamenti. Questo accordo prevede delle ispezioni presso tutti gli Stati che lo hanno ratificato.

Con l'attacco terroristico dell'11 settembre 2001 la situazione è nuovamente cambiata. In particolare si è trattato di immaginare che cosa sarebbe successo se gli aerei schiantatisi contro le torri gemelle avessero trasportato sostanze radioattive, agenti patogeni o sostanze tossiche.

Minaccia atomica

Il classico scenario di una Svizzera coinvolta direttamente o indirettamente in una guerra atomica condotta in Europa è ormai un mero retaggio della guerra fredda. La tendenza ad abbassare la soglia d'impiego delle armi nucleari in determinate situazioni nulla toglie a questo dato di fatto.

Gli effetti di un'ulteriore diffusione delle armi atomiche, la cosiddetta proliferazione nucleare, rimangono limitati alle regioni del Medio-Oriente, del Subcontinente Indiano e dell'Estremo Oriente. In queste regioni, in determinate circostanze l'impiego di armi nucleari non è del tutto da escludere, ma per la Svizzera ne conseguirebbe al massimo un aumento irrilevante della radioattività ambientale.

Visto l'elevato grado di sicurezza nelle centrali nucleari svizzere, è molto improbabile che in una di esse si verifichi un incidente con conseguente fuga radioattiva nell'ambiente circostante, e quindi anche il rischio per le persone e l'ambiente è minimo.

L'unica minaccia nucleare ipotizzabile attualmente in Svizzera consiste in un attacco terroristico con armi atomiche all'interno del Paese o in uno Stato confinante. La minaccia peggiore in questo caso è costituita dalla liberazione di sostanze radioattive nell'ambiente, non tanto per il rischio effettivo per la popolazione, che sarebbe in realtà minimo, ma piuttosto per le gravi conseguenze psicologiche che avrebbe per la popolazione come pure per i cospicui danni economici e materiali che ne conseguirebbero.

Minaccia biologica

Negli ultimi anni, la minaccia costituita dall'impiego di agenti patogeni quale arma biologica è costantemente aumentata. Questa è una delle conclusioni alle quali è giunto anche il Rapporto sulla politica di sicurezza 2000. Sia il programma di armi biologiche iracheno che gli attacchi di antrace negli Stati Uniti hanno dimostrato che le armi biologiche sono disponibili e possono essere impiegate in qualsiasi momento. Nella peggiore delle ipotesi, in caso di attacco batteriologico, per 100'000 persone colpite si è calcolato un danno economico pari a 26 miliardi di dollari americani. L'individuazione tempestiva del tipo di agente patogeno impiegato riveste un'importanza decisiva sia nella fase preparatoria che durante il fronteggiamento dell'evento. A questo scopo sono necessari personale con le rispettive competenze tecniche e un laboratorio specializzato per le analisi.

In una situazione di crisi è possibile individuare precocemente il tipo di agente patogeno impiegato solo se un'istituzione è pronta in ogni evenienza ad eseguire la prova diagnosti-

ca. Ciò presuppone un elevato grado di prontezza operativa che può essere raggiunto solo da un'istituzione nazionale tramite un rispettivo mandato di prestazioni. Come dimostrato in caso effettivo, il tempo non è sufficiente per far analizzare delle prove all'estero. Nell'ambito di una rete di competenza sulle armi biologiche, con la collaborazione tra laboratori a livello nazionale, Cantoni e Laboratorio di Spiez, da qualche tempo è in atto la realizzazione di un settore di competenza relativo alle armi biologiche. Con il passaggio del Laboratorio di Spiez alla Protezione della popolazione, questo progetto, incentrato soprattutto sull'impiego al di sotto della soglia bellica, si trova insediato in una posizione ottimale.

Minaccia chimica

Oggigiorno il rischio che la Svizzera sia esposta alla minaccia di armi chimiche è minimo. La protezione dei membri dell'esercito e della popolazione civile da questo tipo di armi è all'avanguardia. La portata dei missili stazionati nel vicino Oriente non è sufficiente per raggiungere le nostre latitudini. Inoltre siamo attornati da Nazioni amiche.

L'impiego di armi convenzionali contro infrastrutture chimiche è ipotizzabile, ma si limita ad un numero ristretto di regioni della Svizzera. Inoltre, la produzione a livello industriale di sostanze chimiche nel nostro Paese è irrilevante se confrontata con quella dei Paesi vicini. L'industria chimica Svizzera produce soprattutto sostanze chimiche speciali.

Degli atti terroristici con armi chimiche sul modello di quello dell'11 settembre 2001 non possono ormai più essere esclusi. Contrariamente alla Francia o agli Stati Uniti, dove attentati di questo tipo sono considerati come una minaccia reale (grandi città, fondamentalismo islamico), da noi un simile evento è poco probabile. La Svizzera però è sede di diverse Organizzazioni internazionali (Ginevra) e partecipa all'organizzazione di grandi manifestazioni a sfondo politico-economico (WEF, vertice G8), che potrebbero diventare bersaglio di oppositori estremisti. Per questo motivo, presso gli organi d'intervento locali e cantonali vengono effettuati i rispettivi preparativi. Con la squadra d'intervento del DDPS, costituita da specialisti del Centro AC di Spiez, la Confederazione ha creato un mezzo professionale sempre operativo in grado di sostenere e consigliare gli organi d'intervento in caso di attacchi terroristici con armi chimiche.

L'odierna Protezione della popolazione è in grado di far fronte alle minacce atomiche, biologiche e chimiche attuali?

Il Concetto della Protezione della popolazione considera gli attacchi terroristici con mezzi di distruzione di massa un pericolo che minaccia la popolazione. Per poter far fronte in modo più efficiente ad eventi di questo tipo, con il nuovo sistema integrato di Protezione della popolazione i **mezzi d'intervento** vengono **riuniti** sotto un unico tetto. Questa struttura, che si trova sotto la responsabilità dei Cantoni, comprende gli organi di coordinamento e di condotta cantonali, regionali e locali come pure le organizzazioni partner polizia, pompieri, sanità pubblica, servizi tecnici e protezione civile. In caso ad esempio di attacco batteriologico di stampo terroristico sarebbero chiamate in causa tutte le organizzazioni d'intervento, in particolare la sanità pubblica.

Per quanto attiene al ruolo della Confederazione, la nuova legge sulla protezione della popolazione e la protezione civile (LPPC), nell'articolo 5 capoverso 1 statuisce che:

“D'intesa con i Cantoni, la Confederazione può coordinare l'intervento o, all'occorrenza, assumere la condotta in caso di eventi che colpiscono più Cantoni, l'intero Paese o le zone limitrofe dei Paesi confinanti.”

L'impiego di mezzi di distruzione di massa rientra in questo tipo di eventi. Sempre nell'ambito del progetto “Protezione della popolazione”, il 1.1.2003 è stato creato l'**Ufficio**

federale della protezione della popolazione (UFPP), con l'obiettivo di **migliorare il coordinamento** a livello federale. Questo ufficio riunisce elementi del vecchio **Ufficio federale della protezione civile (UFPC)**, il **Laboratorio di Spiez (LS)** e la **Centrale nazionale d'allarme (CENAL)**. Il raggruppamento delle istanze coinvolte nel fronteggiamento degli eventi è quindi avvenuto anche a livello amministrativo.

Conclusione:

La creazione del sistema integrato di Protezione della popolazione e il raggruppamento degli organi federali competenti in materia d'intervento nell'Ufficio federale della protezione della popolazione (UFPP) hanno permesso di migliorare i presupposti necessari per far fronte nel migliore dei modi ad attacchi con mezzi di distruzione di massa.

4. La Protezione della popolazione quale sistema integrato a livello civile

Il **principio della cooperazione** tra le diverse organizzazioni partner della Protezione della popolazione (polizia, pompieri, sanità pubblica, servizi tecnici e protezione civile) come pure la chiara ripartizione dei compiti tra queste organizzazioni erano già obiettivi della „Riforma 95“. È così che già allora fu eliminato il **costoso doppione tra pompieri e protezione civile** nel campo della lotta antincendio. Dato che questo compito faceva già parte delle competenze fondamentali dei pompieri, fu loro attribuito in esclusiva, compreso tutto il materiale esistente. Numerosi altri doppioni non sono però stati eliminati, come ad esempio i compiti nel campo del salvataggio. Lo stesso vale per il servizio sanitario della protezione civile e la sanità pubblica.

A ciò si aggiungevano **complicate strutture di condotta**: oltre agli stati maggiori di catastrofe comunali o regionali la protezione civile disponeva anche di uno stato maggiore proprio, al quale si aggiungeva inoltre il comando dei pompieri. Ne conseguivano pianificazioni e preparativi d'intervento spesso poco coordinati.

Il principio della „Riforma 95“ innanzi citato si riferiva ad una **maggiore collaborazione a livello regionale**: già conformemente alle basi legali di allora (legge sulla protezione civile, LPCi), fu possibile dare ai Cantoni e ai Comuni la possibilità di regionalizzare la protezione civile. **Molti Cantoni e Comuni hanno approfittato di questa possibilità, realizzandola con successo**. In seguito alle catastrofi che hanno colpito il nostro Paese negli scorsi anni („Lothar“, valanghe, acqua alta, maltempo), ha inoltre acquistato sempre maggiore importanza lo **strumento dell'aiuto intercantonale**, anch'esso applicato con buoni risultati.

Conseguenze

La **collaborazione** più stretta tra organizzazioni partner e la **regionalizzazione**, già obiettivo della „Riforma 95“, nel complesso si sono dimostrate valide. L'attuale riforma intende **portare avanti in modo coerente** questa evoluzione.

La Protezione della popolazione quale sistema integrato civile fa capo ai **mezzi d'intervento sempre disponibili**. La chiara ripartizione dei compiti si basa sulle **competenze fondamentali delle singole organizzazioni partner**. La **polizia** (ordine e sicurezza), i **pompieri** (salvataggio e lotta contro i sinistri in generale), la **sanità pubblica** (salute e sanità) e i **servizi tecnici** (integrità dell'infrastruttura tecnica) costituiscono i mezzi affiatati di primo intervento del sistema integrato.

La **Protezione civile** (protezione, assistenza e sostegno) costituisce invece un mezzo importante del secondo scaglione. Il suo compito consiste nell'offrire sostegno ai mezzi di primo intervento e di incrementare così la loro efficacia, in particolare in caso di catastrofi e altre situazioni d'emergenza di vaste dimensioni e lunga durata.

Le strutture di condotta vengono ridimensionate e semplificate. In futuro, nei Comuni e nelle Regioni ci sarà un solo organo di condotta civile legittimato dalle rispettive autorità politiche, il quale sarà responsabile del coordinamento, della preparazione e dell'impiego delle organizzazioni partner in caso di sinistri. In questi stati maggiori di catastrofe sono rappresentate tutte le organizzazioni partner. Ciò permette di adottare al meglio le misure necessarie, di sfruttare le sinergie ed evitare doppioni nella pianificazione. Invece di lavorare parallelamente, le organizzazioni partner svolgeranno le loro attività insieme, lavorando così in modo più efficiente e mirato.

Contrariamente al conflitto armato come lo si ipotizzava ai tempi della guerra fredda, **le catastrofi naturali e tecnologiche** in genere non toccano l'intero Paese, ma **hanno effetti a livello locale e regionale**. Non avrebbe quindi senso continuare a mantenere un'organizzazione come la Protezione civile in modo che possa far fronte ad un evento a livello nazionale. Concretamente ciò significa che non è necessario che ogni Comune, anche il più piccolo, debba disporre di una propria organizzazione di protezione civile. Anche perché grazie ai corpi pompieri, molto decentralizzati, vi sono sufficienti mezzi di soccorso a disposizione per far fronte alla prima fase di qualsiasi evento.

Si tratta quindi piuttosto di fornire il più presto possibile aiuti esterni alla regione colpita, ossia aiuti provenienti da regioni non toccate dal sinistro. Ciò è possibile grazie alle buone infrastrutture di trasporto esistenti in Svizzera, ed eventualmente anche al sostegno dell'esercito. Anche perché spesso sono colpiti dalla catastrofe anche i membri delle organizzazioni di salvataggio e di soccorso locali. La protezione civile può quindi essere **organizzata per regioni**, ed elementi quali ad esempio i pionieri, attivi nell'ambito del sostegno, **dislocati in centri d'intervento**. Va inoltre rafforzato il **sostegno tra Cantoni**.

Conclusione:

Grazie alla ripartizione chiara delle competenze tra le singole organizzazioni partner attive in seno alla Protezione della popolazione e al coordinamento da parte di un solo organo di condotta civile (stato maggiore di catastrofe o di crisi), è possibile raggiungere una collaborazione ottimale dei singoli mezzi d'intervento, sia durante la fase di preparazione che durante l'intervento. La regionalizzazione permette di impiegare le risorse in personale e materiale in modo più efficiente nonostante i mezzi finanziari più scarsi a disposizione.

5. Prontezza operativa differenziata e potenziamento

Dall'analisi globale dei pericoli effettuata in base a possibili scenari si possono trarre le seguenti conseguenze: **l'importanza rivestita dalle singole minacce è cambiata rispetto ad un tempo**. Al giorno d'oggi acquistano sempre maggior peso le catastrofi, le situazioni d'emergenza in generale e le conseguenze di atti terroristici. I conflitti armati hanno invece perso d'importanza, in particolare in Svizzera, d'un lato per la probabilità, oltremodo esigua, che si verifichino, d'altro lato per il tempo di preallarme, salito a diversi anni. Di questi cambiamenti bisogna tenere conto nell'ambito della **prontezza operativa** della Protezione della popolazione.

Conseguenze

Il quadro delle minacce attuali è complesso e richiede quindi una **prontezza operativa flessibile** dei mezzi della Protezione della popolazione, basata sull'attuale potenziale di rischio, ma anche sul diverso tipo di rischi e pericoli che minacciano il nostro Paese. Non bisogna inoltre dimenticare le **risorse limitate nel campo delle finanze e del personale**. Il concetto della Protezione della popolazione tiene conto di queste esigenze con il sistema della **prontezza operativa differenziata**. L'organizzazione, gli effettivi, l'istruzione e i preparativi in vista dell'intervento sono orientati **in primo luogo sul fronteggiamento di catastrofi e altre situazioni d'emergenza**. I mezzi della Protezione della popolazione vengono impiegati secondo il principio modulare in base al tipo e all'entità dell'evento.

La **prontezza operativa in vista di un conflitto armato** può essere **ridotta** rispetto ad oggi. Molte delle misure possono essere rimandate al periodo di preallarme. L'**adattamento e il rinforzo dei mezzi della Protezione della popolazione (potenziamento)** deve però essere possibile nel **periodo di preallarme** oggi stimato a diversi anni. Nelle misure da adottare si deve quindi distinguere tra:

- **Misure per le quali il tempo di preallarme non è sufficiente**, e che vanno quindi adottate già oggi. Rientrano in questa categoria la **salvaguardia del valore dei sistemi d'allarme e dell'infrastruttura** di protezione (rifugi e impianti di protezione) come pure la disponibilità di **strutture di condotta e di comunicazione**.
- **Misure periodiche** Si tratta in particolare della verifica periodica delle **pianificazioni** (in gran parte già esistenti), dei **moduli d'istruzione** in vista di conflitti armati come pure del materiale immagazzinato necessario per rinforzare il personale della Protezione della popolazione in caso di conflitto armato.
- **Misure adottate nella fase di potenziamento** Fanno parte di queste misure tutte le **pianificazioni dettagliate**, il **reclutamento di personale supplementare** (prolungamento dell'obbligo di prestare servizio), dell'**istruzione specifica** e dell'**esercitazione** come pure dell'acquisto e della preparazione di **materiale supplementare**.

Conclusione:

Il concetto di prontezza operativa differenziata tiene conto delle mutate condizioni nel campo della politica di sicurezza e permette di impiegare i mezzi della Protezione della popolazione in modo flessibile, mirato e conforme alle minacce attuali. Ciò permette di evitare un'istruzione inutile e lo spreco di mezzi nel campo delle finanze e del personale.

6. Ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni

Oggi giorno, la protezione della popolazione in caso di conflitto armato ha perso d'importanza, mentre ne ha acquistata quella in caso di **catastrofi e altre situazioni d'emergenza**. La protezione della popolazione diventa quindi **in primo luogo compito dei Cantoni**, dato che la responsabilità per questa categoria di eventi compete a loro. Inoltre, i Cantoni, insieme ai Comuni, sono già oggi responsabili delle organizzazioni partner attive in seno al Sistema integrato di Protezione della popolazione (polizia, pompieri, sanità pubblica e servizi tecnici), fatta eccezione per la protezione civile. Le catastrofi e le situazioni d'emergenza possono colpire più Cantoni o l'intero Paese, ma i soccorsi devono sempre essere adattati alla situazione locale e alle necessità della popolazione. Inoltre, le regioni di montagna sono esposte a tipi di sinistri molto differenti da quelli che minacciano i grandi centri urbani.

Conseguenze

Fino ad oggi l'organizzazione della protezione civile era incentrata sull'eventualità di un conflitto armato. In base al mandato costituzionale, a livello federale sono state emanate relative prescrizioni unitarie sull'organizzazione e l'equipaggiamento della protezione civile. **Queste però non tenevano conto delle differenze esistenti nei Cantoni in relazione ai rischi e ai pericoli e neppure dei loro bisogni specifici**. La nuova legge federale offre ai Cantoni **più competenze e un più ampio margine di manovra**. Questo affinché possano organizzare la protezione civile secondo le loro necessità e in modo tale da permettere una collaborazione ottimale con le organizzazioni partner. Ciò corrisponde tra l'altro ad un desiderio espresso dai Cantoni stessi.

L'argomento secondo cui la Confederazione si sottrae alle sue responsabilità nel campo della protezione della popolazione e della protezione civile è privo di fondamento. Le misure in vista di un **conflitto armato** e di determinati tipi di catastrofi e situazioni d'emergenza, come **contaminazione radioattiva o epidemie**, rimangono nella sfera di competenza della Confederazione. Essa è inoltre responsabile per i **sistemi per dare d'allarme alla popolazione, l'infrastruttura di protezione e i sistemi di comunicazione necessari per assicurare la condotta**. Elabora le **basi per l'istruzione** in stretta collaborazione con i Cantoni affinché sia garantita un'unità di dottrina a livello nazionale. Si occupa della formazione di determinati quadri e specialisti della protezione civile. Infine contribuisce all'evoluzione del Sistema integrato di Protezione della popolazione occupandosi di questioni concettuali, della ricerca e dello sviluppo come pure dell'informazione.

Conclusione:

La nuova ripartizione dei compiti tra Confederazione e cantoni nel campo della Protezione della popolazione, e in particolare della protezione civile, rientra nel carattere federalista del nostro Paese e permette di trovare soluzioni su misura, conformi ai diversi tipi di minaccia. Permette inoltre di organizzare i soccorsi secondo le reali esigenze della popolazione. La Confederazione continuerà ad occuparsi di questioni legate alla protezione della popolazione, e in particolare alla protezione civile.

7. Finanziamento

Il finanziamento e i costi della polizia, dei pompieri, della sanità pubblica e dei servizi tecnici non subiranno cambiamenti con la riforma della Protezione della popolazione. Vi saranno invece **sostanziali cambiamenti** per quanto riguarda la **protezione civile**. Ciò riguarda in particolare la ripartizione dei costi tra Confederazione e Cantoni. Conformemente alla nuova ripartizione dei compiti e ai **principi della nuova perequazione finanziaria**, la riforma prevede il **passaggio dal finanziamento in base alla capacità finanziaria dei Cantoni al finanziamento in base alle competenze**. Ciò significa che Confederazione e Cantoni si assumono i costi delle misure che in base al mandato legale rientrano nelle loro competenze. Non verranno invece più versati i sussidi federali in base alla capacità finanziaria dei Cantoni. **I Cantoni hanno accettato questo principio di finanziamento** nei Postulati relativi alla Protezione della popolazione del 24 marzo 2000, stilati con la loro collaborazione. Si tratta di un sistema di finanziamento più trasparente e orientato alle necessità di quello attuale.

Va sottolineato che il Concetto della Protezione della popolazione, ossia lo spettro di rischi e pericoli per il quale si tratterà di adottare delle misure, come pure le prestazioni da fornire in futuro, vanno basate sui mezzi finanziari messi a disposizione dalla Confederazione come pure dai Cantoni (e dai Comuni). I progetti di risparmio avviati a tutti e tre questi livelli lo impongono.

Conseguenze

Il passaggio dal finanziamento in base alla capacità finanziaria dei cantoni a quello in base alle responsabilità porta allo **sgravio finanziario di Confederazione e Cantoni (compresi i Comuni) in determinati settori, e all'assunzione di nuovi costi in altri**. Da un punto di vista generale il cambiamento del tipo di finanziamento garantisce però la **neutralità dei costi**, di modo che né la Confederazione né i Cantoni (compresi i Comuni) dovranno sopportare costi supplementari rispetto al passato. In altre parole, per Confederazione e Cantoni cambiano essenzialmente le rubriche del preventivo. Inoltre, **grazie al miglior sfruttamento delle sinergie e all'orientamento coerente su minacce attuali, la riforma permetterà di diminuire i costi complessivi**.

Grazie alle varie riforme e alle misure di ottimizzazione, dall'inizio degli anni '90 i costi della protezione civile sostenuti da Confederazione, Cantoni e Comuni sono diminuiti del 50 per cento, passando **da 600 milioni a 300 milioni** circa. Questa riduzione dei costi è da ricondurre alla **"Riforma 95"** e a diverse **misure di ottimizzazione**, come ad esempio la **regionalizzazione** delle organizzazioni di protezione civile. L'attuale riforma permetterà ulteriori risparmi; è infatti previsto che in futuro le spese per la protezione civile ammonteranno a 76 milioni annui per la Confederazione, e a 200 milioni per i Cantoni (compresi i Comuni). L'entità dei risparmi dipenderà in larga misura dal modo in cui i Cantoni (e i Comuni) sfrutteranno il loro margine di manovra.

Per quanto riguarda invece la Confederazione, le spese per la protezione civile rimarranno circa nella misura degli scorsi anni. Ciò dimostra chiaramente che le **accuse mosse alla Confederazione** secondo cui starebbe cercando, con l'ausilio del nuovo tipo di finanziamento, di **sgravarsi dai costi nell'ambito della protezione civile, non sono di fatto giustificate**. Secondo la nuova legge, la Confederazione si assumerebbe i costi per

- la realizzazione e il rimodernamento degli impianti (posti di comando, impianti d'apprestamento, posti sanitari protetti, ospedali protetti) come pure per il loro equipaggiamento e per il materiale;

- le misure necessarie per mantenere la prontezza operativa in vista di un conflitto armato (versamento di un importo forfettario annuo per la manutenzione degli impianti di protezione);
- i sistemi per dare l'allarme alla popolazione (sirene, impianti di telecomando, ecc.)
- i mezzi telematici per la protezione civile.

La Confederazione **fornisce un contributo importante all'istruzione** nella protezione civile (e nella Protezione della popolazione) organizzando corsi d'istruzione e di perfezionamento per i **quadri** e gli **specialisti**, gli **organi di condotta** e il **personale insegnante**. Elabora le basi per l'istruzione (sussidi didattici, documentazioni tecniche, ecc.) per i corsi svolti a livello cantonale. **Finanzia il reclutamento dei militi della protezione civile**. Si assume i costi derivanti dai compiti svolti a favore delle organizzazioni partner, come ad esempio nel campo dell'evoluzione concettuale della Protezione della popolazione e della protezione civile, della ricerca e dello sviluppo e dell'informazione.

Infine, se necessario la Confederazione continuerà a **valutare, acquistare e finanziare il materiale unificato della protezione civile**. Attualmente sono in corso **l'acquisto e la fornitura del nuovo equipaggiamento AC**.

È innegabile che i Cantoni e i Comuni finanziariamente forti possono spendere di più per la protezione civile di quelli finanziariamente deboli. Ma questo era già il caso con l'attuale versamento di sussidi federali in base alla capacità finanziaria dei Cantoni. Questo dato di fatto vale inoltre anche per altri compiti che rientrano nella sfera di competenza dei Cantoni (istruzione, sanità pubblica, ecc.). Gli esempi come quelli forniti da polizia e pompieri, completamente finanziate dai Cantoni (e dai Comuni), dimostrano **che complessivamente non vi sono differenze significative nell'ambito della protezione della popolazione tra Cantoni (e Comuni) finanziariamente forti e quelli finanziariamente deboli**. Ciò varrà anche per la futura Protezione civile. Va detto infine che con il nuovo tipo di finanziamento, basato sulle competenze, **la Confederazione finanzia quei compiti** che rendono necessarie **misure unitarie a livello nazionale**. Rientrano in questo ambito le **misure in vista di un conflitto armato** da adottare durante il potenziamento e il periodo di preallarme, ma anche misure in caso di eventi che colpiscono diversi Cantoni o l'intero Paese, come **contaminazione radioattiva o epidemie**, che potrebbero verificarsi anche in seguito ad **azioni terroristiche**.

Conclusione:

Il passaggio dal versamento di sussidi federali in base alla capacità finanziaria dei Cantoni al finanziamento in base alle competenze rispetta il carattere federalista del nostro Paese e i principi della nuova perequazione finanziaria. Permette inoltre il finanziamento trasparente e conforme alle necessità della protezione civile. L'impegno finanziario della Confederazione rimarrà ai livelli degli scorsi anni. La riforma della Protezione della popolazione e della Protezione civile permetterà di ridurre ulteriormente i costi.

8. Protezione civile: compiti, effettivo e organizzazione

La **struttura e l'organizzazione della protezione civile** risalgono ai tempi della **guerra fredda**, quando incombeva la minaccia latente delle **armi di distruzione di massa (atomiche, chimiche e biologiche)** e quando, visto lo stato di potenziali armamenti nemici, la Svizzera poteva essere colpita con **tempi di preallarme relativamente brevi**. La concezione della protezione civile partiva quindi dal presupposto che la **popolazione svizzera** doveva essere **protetta sul posto**, secondo il principio: un posto protetto per ogni cittadino. A ciò si aggiunse l'**obbligo per tutti i Comuni, anche i più piccoli, di istituire una propria organizzazione di protezione civile**. L'**obbligo di prestare servizio di protezione civile è stato ancorato nelle leggi**. Dato che il personale di molte istituzioni pubbliche (per es. la sanità pubblica) e organizzazioni di salvataggio (per es. i pompieri) era soggetto alla mobilitazione dell'esercito (e della protezione civile), **in caso di guerra le organizzazioni di protezione civile avrebbero dovuto assumere anche queste funzioni** impiegando il personale di milizia. Di conseguenza gli **effettivi erano elevati e l'organizzazione, compresa la condotta, aveva strutture complesse**.

Al giorno d'oggi la situazione è completamente diversa. Gli eventi più probabili sono **catastrofi e altre situazioni d'emergenza** come pure le **conseguenze di atti terroristici**, che in genere hanno **effetti a livello locale o regionale**. Con la riduzione dell'età di proscioglimento dei militi (nell'esercito a 30 anni e nella protezione civile a 40 anni), i mezzi d'intervento "normali" (in particolare pompieri e sanità pubblica) non devono più essere sostituiti. È sufficiente offrire un sostegno a questi mezzi, i quali continuano a svolgere i propri compiti in caso di catastrofe o di conflitto armato così come già fanno quotidianamente.

Conseguenze

La riforma della protezione civile tiene conto delle **nuove condizioni nel campo della politica di sicurezza** e della **collaborazione tra organizzazioni partner attive nell'ambito della protezione della popolazione**. La novità principale consiste nel fatto che la protezione civile non dovrà più svolgere tutti i compiti dal fronteggiamento di catastrofi e altre situazioni d'emergenza fino al conflitto armato. Questi verranno svolti in collaborazione da tutte le organizzazioni partner del sistema integrato di Protezione della popolazione, ciascuno con competenze ben definite. Ciò significa che di regola **la protezione civile non interverrà da sola e in modo autonomo**, ma sempre in collaborazione con altre organizzazioni partner della Protezione della popolazione. Per questo è indispensabile che i **compiti, gli effettivi, come pure l'organizzazione e la condotta della protezione civile** siano adattati alle nuove condizioni.

In futuro i molteplici **compiti della protezione civile** saranno basati sulle nuove condizioni tenendo però sempre conto delle **attuali competenze fondamentali**. Fanno parte del ventaglio dei compiti della protezione civile in particolare:

- la messa a disposizione dell'infrastruttura di protezione e dei mezzi per dare l'allarme alla popolazione,
- l'assistenza di persone in cerca di protezione e senz'altro
- la protezione dei beni culturali,
- il sostegno delle altre organizzazioni partner (per es. misure di sbarramento e di direzione del traffico a favore della polizia, salvataggio e lotta contro i sinistri in generale a favore dei pompieri, aiuto nella cura e nell'assistenza dei pazienti a favore della sanità pubblica, assicurare l'approvvigionamento d'acqua d'emergenza a favore dei servizi tecnici, ecc.)

- fornire rinforzo nel campo dell'aiuto alla condotta e della logistica,
- eseguire lavori di ripristino
- prestare interventi di pubblica utilità.

Con il **nuovo orientamento**, l'**integrazione nel sistema di Protezione della popolazione**, la **regionalizzazione** e l'**intensificazione dell'aiuto tra Regioni e tra Cantoni** sarà possibile ridurre nettamente gli effettivi, ossia dagli attuali 280'000 ad un massimo di 120'000 militi. Nell'ambito del progetto „Protezione della popolazione“ questo effettivo è stato **vagliato dai Cantoni**, tra cui anche cantoni di montagna, più spesso toccati dalle catastrofi naturali, che l'hanno **ritenuto sufficiente**. Le pianificazioni in atto nell'ambito della realizzazione della Protezione della popolazione lo hanno d'altronde confermato: nemmeno un Cantone si è espresso contro l'effettivo proposto.

In questo contesto va detto che **già oggi**, dei circa 280'000 militi della protezione civile **oltre 80'000** (tra questi in particolare i membri dell'esercito prosciolti a 42 anni) sono stati **incorporati nella riserva senza nemmeno essere istruiti**. Dal punto di vista del Sistema integrato di Protezione della popolazione, in futuro, oltre ai 120'000 militi della protezione civile, in caso di catastrofi e altre situazioni d'emergenza provvederanno alla protezione, al salvataggio e all'aiuto anche **110'000 pompieri** come pure i **professionisti dei corpi di polizia cantonali**, della **sanità pubblica** (compresi ad esempio i samaritani) e dei **servizi tecnici**. **In caso di conflitto armato la protezione civile può inoltre essere rinforzata con altri 100'000 uomini**; ciò è possibile prolungando l'obbligo di prestare servizio.

L'organizzazione della protezione civile viene semplificata e ridimensionata. Dato che gli organi di condotta civili si assumono il coordinamento dei preparativi e degli interventi per tutto il Sistema integrato di Protezione della popolazione con le sue organizzazioni partner, **l'attuale stato maggiore di condotta** delle organizzazioni di protezione civile **viene soppresso**. Sul modello dei corpi pompieri, la protezione civile sarà **organizzata in semplici compagnie**. Inoltre i mezzi avranno una maggiore flessibilità geografica, vale a dire che saranno concentrati nel luogo del sinistro. Per questo motivo la riforma prevede la creazione di unità organizzative per un territorio che comprende almeno da 6'000 a 10'000 abitanti.

Conclusione:

La protezione civile rimane un pilastro importante del Sistema integrato di Protezione della popolazione. Il nuovo orientamento, l'integrazione nel sistema di Protezione della popolazione, la regionalizzazione e l'intensificazione dell'aiuto interregionale e intercantonale permettono di adattare i compiti in modo mirato, ridimensionare e semplificare l'organizzazione e la condotta come pure ridurre gli effettivi.

9. Protezione civile: prestazione di servizio e istruzione

La **protezione civile** rimane un'**organizzazione di milizia**. L'**obbligo nazionale di prestare servizio** rimane quindi in vigore. Sulla base delle nuove condizioni quadro e delle esperienze finora raccolte nell'ambito dell'attuale sistema di prestazione di servizio, sono però **necessari dei miglioramenti**. La riduzione degli effettivi rende inoltre necessario un adattamento della durata dell'obbligo di prestare servizio.

Nel corso degli interventi prestati negli ultimi anni si è capito che un numero elevato di specialisti non è efficace quanto un numero ristretto di **"generalisti" da impiegare in modo polivalente**. L'istruzione di base offerta finora è però troppo breve per istruire personale di questo tipo. Affinchè le conoscenze acquisite non vadano dimenticate, è inoltre necessario esercitarle in modo più intensivo nell'ambito dei corsi di ripetizione.

Conseguenze

Grazie alla **riduzione degli effettivi** è possibile **accorciare la durata dell'obbligo di prestare servizio**, che in futuro durerà dai 20 ai 40 anni (e non più fino ai 50 come finora). I **militi prosciolti dal servizio militare non passeranno più alla protezione civile**.

Per **evitare la concorrenza tra obbligo nazionale di prestare servizio nella protezione civile e obbligo cantonale di prestare servizio nei pompieri**, come pure per eliminare i doppioni nel campo dell'intervento in caso di catastrofi, i Cantoni hanno la facoltà di prosciogliere circa 15'000 militi della protezione civile a favore delle organizzazioni partner, e in particolare dei pompieri.

Visti i futuri compiti della protezione civile e per **garantire un impiego polivalente dei militi della protezione civile**, in futuro sono previste solo **tre funzioni di base**:

- **Assistente di stato maggiore** per il rinforzo degli organi di condotta nel campo dell'analisi della situazione, delle trasmissioni e della logistica;
- **Pioniere**, per lo svolgimento di lavori di ripristino, il sostegno della polizia e dei corpi pompieri;
- **Addetto all'assistenza**, per assistere le persone in cerca di protezione e senz'altro e sostenere la sanità pubblica nella cura in caso di un aumento massiccio di pazienti).

Un'istruzione complementare permette inoltre a militi scelti di specializzarsi. Visto il **vantaggio di compiti molto più ampio** previsto per le singole funzioni, **l'istruzione di base viene prolungata ad un minimo di due ed un massimo di tre settimane**. Allo scopo di garantire una **prontezza operativa adeguata** per le formazioni della protezione civile, i militi dovranno inoltre svolgere ogni anno **corsi di ripetizione di almeno due giorni e al massimo una settimana**.

Conclusione:

Nell'ambito del sistema di prestazione di servizio, la riforma punta sulla qualità più che sulla quantità. L'istruzione viene migliorata e le esercitazioni intensificate al fine di un soccorso più efficiente in caso di catastrofe. L'accorciamento dell'obbligo di prestare servizio va incontro ai bisogni della società e dell'economia.

10. Infrastruttura di protezione

Attualmente lo scoppio di un conflitto armato con effetti diretti sulla Svizzera è altamente improbabile. A breve termine non c'è quindi necessità per le costruzioni di protezione disponibili. A livello mondiale esiste però un **elevato potenziale di mezzi di distruzione di massa**, che potrebbero essere utilizzati anche da **gruppi terroristici** privi di scrupoli. Dato che **non esiste un piano alternativo per proteggere la popolazione** in una simile eventualità, le costruzioni di protezione esistenti (rifugi per la popolazione, posti di comando, impianti d'apprestamento e impianti del servizio sanitario) non possono essere soppressi. Inoltre, in caso di catastrofi e altre situazioni d'emergenza come ad esempio aumento della radioattività o pericolo valanghe, è possibile utilizzare le costruzioni di protezione come alloggi di fortuna.

Conseguenze

Per assicurare **pari opportunità** a tutti i cittadini del nostro Paese, ossia per offrire loro **lo stesso grado di protezione**, i Cantoni colmeranno le **lacune esistenti a livello locale** per mezzo della **gestione della costruzione di rifugi**. L'**obbligo di costruire rifugi** viene quindi **mantenuto**. Visto il numero elevato di costruzioni già realizzato, l'**attività edile** in materia di costruzioni di protezione sarà ridimensionata. In futuro, i committenti di edifici commerciali e i proprietari che ampliano i propri edifici abitativi saranno esonerati dall'obbligo di costruire un rifugio.

Rimane **garantita anche la salvaguardia del valore degli impianti di protezione**, ossia posti di comando, impianti d'apprestamento, posti sanitari protetti e ospedali protetti. Un numero limitato di impianti di protezione sarà inoltre **sempre pronto ad essere messe in esercizio**. Gli altri impianti protetti saranno preservati nella loro funzione, ma con un **grado di prontezza operativa ridotto**.

Per quanto riguarda gli impianti del servizio sanitario:

- I circa 900 posti sanitari esistenti saranno adibiti a rifugi di cura e assegnati al servizio d'assistenza della protezione civile.
- In futuro, in caso di sinistro, nei circa 280 posti sanitari e ospedali protetti saranno disponibili 80'000 posti per pazienti, sufficienti per lo 0,6 - 0,8 per cento della popolazione. Questi impianti saranno gestiti da professionisti della sanità pubblica e da personale professionista e di milizia dell'esercito, rinforzato da membri della protezione civile (addetti all'assistenza con formazione sanitaria e di cura, personale del settore logistico) e dai samaritani.

Conclusione:

Per garantire pari opportunità di protezione a tutti i cittadini svizzeri, le lacune locali esistenti nel campo dei rifugi saranno colmate. Visto l'elevato numero di rifugi esistenti, la costruzione di questi ultimi sarà però ridimensionata. La salvaguardia del valore dell'infrastruttura di protezione è garantita a lungo termine. In questo modo, quanto investito finora nella sicurezza della nostra popolazione potrà essere mantenuto con mezzi finanziari modesti.

11. La Protezione della popolazione svizzera nel confronto internazionale

La necessità di **adattare gli strumenti per la protezione della popolazione all'evoluzione delle condizioni nel campo della politica di sicurezza** non è sentita solo dalla Svizzera, ma anche da altri Stati. Per questo motivo nell'ambito del progetto „Protezione della popolazione“ è stato condotto uno **studio comparativo a livello internazionale sui diversi sistemi di protezione della popolazione**. Questo prendeva in considerazione Paesi quali **Germania, Finlandia, Francia, Austria, Svezia e altri Stati Europei** che per la loro situazione nel campo della politica di sicurezza e dello spettro delle minacce sono paragonabili alla Svizzera. I risultati dell'indagine dimostrano che anche in questi Paesi negli ultimi anni sono state intraprese o sono ancora in atto **riforme e adattamenti del sistema di protezione della popolazione**. Le tendenze in questo senso sono due: in tutti i Paesi messi a confronto

- è stato **posto l'accento su minacce attuali quali catastrofi e altre situazioni d'emergenza e le conseguenze di attentati terroristici**;
- la **protezione della popolazione è organizzata come sistema integrato**, in cui di regola la polizia, i pompieri e i servizi sanitari e in parte anche organizzazioni di volontariato svolgono un ruolo fondamentale.

Conseguenze

Con l'**orientamento coerente sulle minacce attuali e la creazione di un sistema integrato di Protezione della popolazione** in cui i mezzi esistenti (polizia, pompieri, servizi sanitari) fungono da rapidi mezzi di primo intervento sostenuti dai servizi tecnici e della protezione civile, **la riforma svizzera della protezione della popolazione segue le tendenze in atto a livello internazionale**. Dispongono di mezzi di „secondo intervento“ quali la **protezione civile svizzera** la Germania con un organo di soccorso tecnico e la Francia con unità militari speciali. Questi hanno però effettivi più ridotti rispetto alla nostra protezione civile, che anche in futuro sarà ben dotata dal punto di vista del personale.

Per quanto riguarda l'**infrastruttura di protezione**, dispongono di rifugi per la popolazione e impianti di protezione **paragonabili a quelli svizzeri** solo la **Finlandia e la Svezia**. Proprio come in Svizzera, anche in questi due Paesi scandinavi è prevista la **salvaguardia dell'infrastruttura di protezione** in vista di un conflitto armato. Solo in questi due Paesi, oltre alla Svizzera, è inoltre previsto un **potenziamento del personale e del materiale della protezione della popolazione in caso di guerra**. Germania, Austria e Francia non dispongono di un'infrastruttura di protezione per la popolazione paragonabile a quella svizzera o scandinava e non adottano misure particolari in vista di un conflitto armato.

Conclusione:

Dal punto di vista dell'orientamento e dell'organizzazione, la riforma della protezione della popolazione svizzera si inserisce nel contesto delle riforme attualmente in corso in altri Paesi europei. Nel confronto internazionale la Protezione della popolazione svizzera continuerà a coprire un ventaglio di compiti molto ampio e a garantire un elevato standard di protezione alla propria popolazione.

12. Sviluppo progressivo e pianificazione della nuova Protezione della popolazione

Il nuovo concetto di Protezione della popolazione è stato elaborato gradualmente, grazie alla stretta collaborazione tra Confederazione, Cantoni e organizzazioni partner. Esso si basa sul Rapporto del Consiglio federale sulla politica di sicurezza 2000, stilato in una prima bozza all'inizio del 1999 e **approvato dal Parlamento** nella sua forma definitiva (versione del 7 giugno 1999) in occasione della **sessione estiva del 1999**.

Nella prima fase del progetto, durata fino all'estate del 2000, sono stati elaborati uno **studio dettagliato sui rischi e pericoli** cui avrebbe dovuto far fronte la Protezione della popolazione (documento del 21 giugno 2000) e i **concetti relativi ai singoli settori del sistema integrato**. In questa prima fase hanno collaborato al progetto anche **rappresentanti dei Cantoni e delle organizzazioni partner**, che hanno così potuto integrare idee e obiettivi.

I risultati di questa prima fase del progetto sono confluiti nei cosiddetti **postulati (principi) relativi alla Protezione della popolazione**. In questo documento fondamentale per lo sviluppo futuro del progetto, sono state fissate **le decisioni politiche di fondo della riforma**, come ad esempio la **nuova ripartizione dei costi e dei compiti tra Confederazione e Cantoni**. I postulati sono stati **sottoposti due volte alla consultazione dei Cantoni** (autunno 1999 e primavera 2000), in seguito sono stati **approvati dal Consiglio federale** e nel maggio 2000 **presentati all'opinione pubblica** in occasione di una **conferenza stampa**. Inoltre, diversi concetti relativi in particolare all'organizzazione e agli effetti della protezione civile come pure agli effetti del nuovo tipo di finanziamento, sono stati **verificati da più Cantoni**, che li hanno **ritenuti validi**.

In base ai postulati (principi) relativi alla Protezione della popolazione sono in seguito stati elaborati il **Concetto direttivo sulla Protezione della popolazione** e la **Legge federale sulla Protezione della popolazione e la Protezione civile (LPPC)**. La **procedura di consultazione** relativa ai due documenti, svolta da maggio a luglio del 2001, **non ha portato a cambiamenti sostanziali del contenuto**. Lo stesso vale per la **consultazione parlamentare** (Consiglio degli Stati: sessione estiva 2002; Consiglio nazionale: sessione autunnale 2002). Nel corso della votazione finale del 4 ottobre 2002 la nuova legge è stata approvata in larga maggioranza, ossia a pieni voti dal Consiglio degli Stati e con un solo voto contrario dal Consiglio nazionale.

Conclusione:

La nuova Protezione della popolazione è stata pianificata gradualmente in collaborazione con i Cantoni e le organizzazioni partner. Grazie a questo procedimento e alla verifica periodica dei risultati è stato possibile ottenere un vasto consenso alla base. Le procedure di consultazione e la consultazione parlamentare hanno dimostrato che il progetto gode del sostegno politico e che è stato largamente accettato.

5. Risposte a domande frequenti (FAQ)

Protezione della popolazione

- ***Che cos'è esattamente la nuova Protezione della popolazione?***

Si tratta in pratica delle organizzazioni d'intervento civili che contribuiscono, ognuna a suo modo, alla protezione della popolazione in caso di catastrofi e altre situazioni d'emergenza. Fanno parte del Sistema coordinato di Protezione della popolazione la polizia, i pompieri, la sanità pubblica (compreso il servizio sanitario di salvataggio), i servizi tecnici (elettricità, acqua, ecc.) e la Protezione civile. La riforma permetterebbe di riunire queste organizzazioni partner sotto un'unica condotta, di eliminare i doppioni e di definire i compiti per una collaborazione ottimale. La Protezione della popolazione non è quindi un'organizzazione a sé stante, e men che meno un organo che succede alla protezione civile, ma un sistema coordinato di diverse organizzazioni partner che svolgono insieme i compiti nell'ambito dell'aiuto in caso di catastrofe.

- ***Con la riforma si vuole trasformare l'odierna Protezione civile semplicemente cambiando la denominazione in Protezione della popolazione?***

No! Purtroppo spesso si pensa che si tratti più o meno della stessa cosa. La Protezione della popolazione non può però essere equiparata alla Protezione civile. La Protezione civile sarà solo un tassello del nuovo sistema di Protezione della popolazione, nel quale sarà integrata insieme alle altre organizzazioni partner: polizia, pompieri, sanità pubblica e servizi tecnici. La Protezione civile è quindi solo una delle diverse organizzazioni che compongono la Protezione della popolazione, con compiti ben definiti nell'ambito dell'aiuto in caso di catastrofe. Per svolgere tali compiti in modo ottimale, nell'ambito della Protezione della popolazione le attività, l'organizzazione e l'effettivo della Protezione civile saranno adattati alle reali necessità.

- ***La riforma della Protezione della popolazione porta qualcosa di completamente nuovo?***

La riforma della Protezione della popolazione si basa su strutture già esistenti e che si sono dimostrate valide, ma tiene conto delle nuove condizioni quadro e prevede i necessari cambiamenti. L'obiettivo della riforma consiste nel rafforzare la cooperazione tra le cinque organizzazioni partner polizia, pompieri, sanità pubblica, servizi tecnici e Protezione civile e di unire al meglio le loro forze nell'ambito di un nuovo Sistema coordinato. Si tratta inoltre di orientare questo sistema coordinato in modo coerente alle minacce e alle sfide attuali. Infine, la riforma permetterebbe di eliminare i doppioni esistenti in particolare tra pompieri, sanità pubblica e Protezione civile come pure di sfruttare le sinergie esistenti. Allo stesso tempo si terrebbe conto della precaria situazione finanziaria in cui versano Confederazione, Cantoni e Comuni.

- ***Che cosa disciplina esattamente la nuova legge sulla Protezione della popolazione e la Protezione civile?***

Il titolo della nuova legge menziona sia la Protezione della popolazione quale sistema coordinato, sia la protezione civile quale organo subordinato a tale sistema, per evitare un'eventuale confusione terminologica. Le parti riguardanti i due campi sono ben distinte. La prima parte riguarda il sistema coordinato di Protezione della popolazione e gli organi civili di condotta (stati maggiori di crisi o di catastrofe). Qui sono descritti tra l'altro i singoli compiti delle cinque organizzazioni partner e la condotta comune. La seconda parte riguarda unicamente la Protezione civile quale organizzazione partner, ossia in particolare l'obbligo di prestare servizio, la chiamata e l'istruzione in questa organizzazione. Sono inoltre regolati il settore delle costruzioni di protezione e gli aspetti relativi al finanziamento.

Rischi e pericoli

- ***Quali sono i rischi e i pericoli rilevanti per la Protezione della popolazione e per quale motivo?***

Nell'ambito dei lavori concettuali relativi al progetto di riforma sono stati elaborati scenari dettagliati delle possibili minacce nonché delle conseguenze per la popolazione e le sue basi vitali. Le ricerche dimostrano che l'attuale spettro delle minacce è molto ampio. In primo piano troviamo eventi come le catastrofi naturali (allagamenti, frane, tempeste, terremoti, ecc.) e le catastrofi legate alla civilizzazione (per es. aumento della radioattività o incidenti chimici). A questi si aggiungono le situazioni d'emergenza (per es. epidemie, guasto a vaste parti dell'infrastruttura telematica, flussi migratori) e atti terroristici. La probabilità che si verifichi uno di questi eventi, che nella nostra società altamente tecnologica provocano danni enormi, è elevata. Si tratta inoltre di eventi con tempi di preallarme molto brevi o nulli. Rispetto a queste minacce il rischio di una guerra che tocchi l'intero territorio nazionale oggi giorno è diventato minimo.

- ***Si è tenuto conto di minacce sempre più attuali come gli attentati terroristici con mezzi di distruzione di massa (atomici, biologici e chimici)?***

Negli scenari ipotizzati nell'ambito del progetto "Protezione della popolazione" si è tenuto conto anche di eventi di questo tipo. Dopo quanto accaduto l'11 settembre 2001 la minaccia costituita da attentati terroristici è stata ripresa in esame in modo ancora più accurato. Far fronte a minacce di questo tipo è un compito che richiede l'intervento congiunto di più organizzazioni. Le organizzazioni partner come pure la Confederazione e i Cantoni dispongono di mezzi e specialisti adeguati, la cui collaborazione verrebbe rafforzata grazie alla riforma. Il Laboratorio di Spiez, che dall'inizio del 2003 è parte integrante dell'Ufficio federale della protezione della popolazione, sta ampliando le sue competenze tecniche nell'ambito dei mezzi di distruzione di massa di natura biologica; sulle minacce atomiche e chimiche è ormai specializzato da lungo tempo. Inoltre si tiene conto di questi nuovi pericoli con la salvaguardia del valore delle costruzioni di protezione, in particolare anche degli impianti del servizio sanitario.

- ***L'idea che in caso di conflitto armato il tempo di preallarme sarebbe di diversi anni non è superata dopo l'11 settembre 2001?***

No, anche dopo l'11 settembre 2001 questo dato non cambia. L'Europa centrale e occidentale sta vivendo la fase di pace più lunga della storia. La Svizzera è attorniata in un vasto raggio da Paesi che non costituiscono una minaccia bellica. La situazione nel campo della politica di sicurezza non peggiora da un giorno all'altro al punto da costringere la Svizzera a difendersi e a adottare misure volte a proteggere la popolazione a livello nazionale. È comunque necessario che anche in futuro il Consiglio federale e i rispettivi organi seguano con attenzione gli sviluppi della situazione a livello internazionale al fine di trarre le necessarie conseguenze ad esempio per il potenziamento della Protezione della popolazione.

- ***Sono ancora previsti preparativi in vista di un conflitto armato?***

Sì, ma saranno ragionevolmente ridotti rispetto ad oggi, dato che molti preparativi possono aver luogo nel corso del periodo di preallarme. Rientrano invece nelle misure a lungo termine, e che vanno quindi adottate già oggi, la salvaguardia dei sistemi per dare l'allarme alla popolazione (sirene) e dell'infrastruttura di protezione (rifugi, impianti di protezione) come pure il mantenimento delle necessarie strutture di condotta e di comunicazione. Vanno inoltre periodicamente controllate e aggiornate le pianificazioni e i moduli d'istruzione per il caso di un conflitto armato già oggi in gran parte esistenti.

Ripartizione dei costi e dei compiti tra Confederazione e Cantoni

- ***Per quale motivo ai Cantoni vengono trasmesse più competenze e un margine di manovra più ampio, in particolare nel campo della Protezione civile?***

Le catastrofi possono assumere anche dimensioni nazionali. L'organizzazione dei mezzi di primo intervento e gli aiuti devono però sempre essere conformi alla situazione e al luogo e tenere conto delle situazioni d'emergenza e delle necessità della popolazione. Nelle regioni di montagna, ad esempio, si verificano degli eventi di tipo diverso da quelli che minacciano i centri urbani. Da sempre i Cantoni dispongono di mezzi quali polizia, pompieri e sanità pubblica. La nuova legge offre loro più spazio di manovra anche nel campo della Protezione civile, allo scopo di adottare delle soluzioni su misura. Possono così organizzare i mezzi tecnici, finanziari e relativi al personale nel campo della Protezione della popolazione in modo conforme alle necessità. D'altronde sono stati proprio i Cantoni a richiedere un margine di manovra più ampio.

- ***Quale sarà in futuro il ruolo della Confederazione nel campo della Protezione della popolazione e della Protezione civile?***

La Confederazione rimane un partner affidabile nella Protezione della popolazione: si assume il ruolo di coordinatore e regola gli aspetti fondamentali nella sua legislazione. Ad essa competono in particolare le misure e le disposizioni per il caso di catastrofi e situazioni d'emergenza a livello nazionale, come ad esempio aumento della radioattività, emergenza presso sbarramenti idrici, epidemie ed epizootie, come pure per il caso di conflitto armato. Con il Laboratorio di Spiez e la Centrale nazionale d'allarme, la Confederazione dispone di organi specializzati in grado di coadiuvare in modo efficiente gli organi di condotta e d'intervento, anche in caso di attentati terroristici con mezzi di distruzione di massa ABC. Inoltre, saranno disponibili anche in futuro unità specializzate dell'esercito in grado di prestare aiuto in caso di catastrofe a sostegno delle organizzazioni d'intervento.

- ***Viste le differenti disponibilità finanziarie dei Cantoni, il nuovo finanziamento basato sulle competenze non porterà ad una "Protezione civile a due velocità"?***

No, questo non sarà il caso per la Protezione civile come non lo è per le altre organizzazioni partner attive nel campo della Protezione della popolazione, come polizia, pompieri o sanità pubblica. Queste organizzazioni sono già oggi finanziate esclusivamente dai Cantoni (e dai Comuni), e ciononostante non si rilevano differenze significative tra un Cantone e l'altro. Il nuovo tipo di finanziamento previsto per la Protezione civile corrisponde maggiormente al carattere federalista del nostro Paese. Esso permette inoltre un finanziamento trasparente e conforme alle necessità. Complessivamente, il nuovo tipo di finanziamento non provocherà costi supplementari per i Cantoni. Al contrario: con la riforma la tendenza sarà al ribasso.

- ***Quali costi si assume in futuro la Confederazione nell'ambito della Protezione civile?***

La Confederazione continuerà a sostenere parte dei costi legati alla Protezione civile. Essa si assumerà infatti tutti i costi legati ai compiti che richiedono misure unitarie a livello nazionale. Ciò riguarda in particolare la gestione di catastrofi e altre situazioni d'emergenza con effetti sull'intero territorio nazionale. Concretamente essa finanzia la realizzazione, il rimodernamento e l'equipaggiamento degli impianti di protezione (posti di comando, impianti d'apprestamento, posti sanitari e ospedali protetti) e versa contributi forfettari volti a garantirne la prontezza operativa. A questi si aggiungono i sistemi per dare l'allarme alla popolazione e i sistemi telematici della Protezione civile. La Confederazione si assume inoltre i costi legati al reclutamento e all'istruzione dei militi della protezione civile. Essa elabora e mette a disposizione la documentazione necessaria per garantire un'unità di dottrina e organizza corsi d'istruzione e di perfezionamento per i quadri e gli specialisti. Se necessario acquista infine il materiale unificato, attualmente ad esempio il nuovo equipaggiamento di protezione AC.

Riforma della protezione civile nell'ambito del Sistema coordinato di Protezione della popolazione

- ***La riforma della Protezione della popolazione porta alla soppressione dell'attuale Protezione civile e della sua organizzazione?***

No, al contrario: con la riforma la Protezione civile diventa un pilastro importante del Sistema coordinato di Protezione della popolazione. Essa avrà la stessa importanza degli altri partner attivi in seno a questo sistema: polizia, pompieri, sanità pubblica e servizi tecnici. Soprattutto in caso di sinistri di ampia portata e lunga durata costituisce un complemento importante e un sostegno indispensabile alle organizzazioni di primo intervento (polizia, pompieri e servizio sanitario di salvataggio). L'ampio ventaglio di compiti di cui si occupa si basa sulle attuali competenze fondamentali: in primo piano troviamo la protezione e l'assistenza della popolazione (compresi compiti nell'ambito del servizio sanitario e della cura), la protezione dei beni culturali, il sostegno da parte di formazioni di pionieri (per es. per lavori di ripristino) e l'aiuto alla condotta a favore degli stati maggiori di crisi. A questi si aggiungono interventi di pubblica utilità di vario genere.

- ***La regionalizzazione prevista non porterebbe ad una centralizzazione e ad un indebolimento dei comuni?***

No. A partire dagli anni '90 sono numerosi i comuni che, in base alle attuali basi legali, hanno regionalizzato con successo la loro protezione civile. La regionalizzazione porta numerosi vantaggi, tra l'altro un miglior sfruttamento delle risorse in personale e finanziarie. Nonostante questi adattamenti organizzativi la protezione civile rimane comunque legata soprattutto alla Regione e al Comune. Le regionalizzazioni dimostrano inoltre che i Comuni continuano ugualmente ad organizzare la loro protezione civile in base alle necessità specifiche e ad impiegarla per interventi speciali a favore della comunità sul loro territorio. La regionalizzazione non ha niente a che vedere con la centralizzazione, e la Protezione civile mantiene la sua struttura federalista anche con la riforma.

- ***La Protezione civile sarà in grado di svolgere i suoi compiti nonostante la riduzione degli effettivi?***

Sì. Gli effettivi della protezione civile sono calcolati in base ai compiti nell'ambito dell'aiuto in caso di catastrofi e altre situazioni d'emergenza di sua competenza in seno al Sistema coordinato di Protezione della popolazione. Spesso si dimentica che il nuovo Sistema di Protezione della popolazione, oltre che sui circa 105'000 militi della protezione civile può contare su 110'000 pompieri come pure sui membri dei corpi di polizia cantonali, della sanità pubblica e dei servizi tecnici. Con un numero ridotto di militi della Protezione civile meglio istruiti rispetto a prima, che possono raccogliere esperienze nel corso di interventi reali, aumenta anche la qualità dell'aiuto prestato. Inoltre è previsto un rafforzamento dell'aiuto interregionale e intercantonale. Anche con la prevista riduzione degli effettivi, nel confronto internazionale la Svizzera disporrebbe ancora di un notevole potenziale di forze d'intervento.

- ***Gli effettivi della protezione civile previsti sono sufficienti anche nelle regioni di montagna, spesso colpite da catastrofi naturali negli ultimi anni?***

I timori espressi inizialmente da alcuni ambienti a questo proposito sono infondati. Un'analisi approfondita condotta dai Cantoni ha dimostrato che l'effettivo proposto è sufficiente. In seguito alle frane e agli allagamenti verificatisi negli ultimi anni nelle nostre regioni di montagna si è spesso fatto ricorso all'aiuto di altri Cantoni. Con il nuovo Sistema coordinato questa collaborazione tra Regioni e Cantoni verrà intensificata. L'aiuto intercantonale si è già rivelato valido in più occasioni. Esso permette di sfruttare al meglio il potenziale della Protezione civile. In breve: gli effettivi saranno ridotti, ma grazie ad un'istruzione più completa ed esercitazioni più frequenti sarà possibile impiegare i membri della Protezione civile in modo più flessibile.

- ***Il proscioglimento dei militi della protezione civile già a 40 anni anziché come finora a 50 non porterà ad una "perdita di esperienza"?***

Il previsto "ringiovanimento" della Protezione civile non costituisce un pericolo in questo senso. Da un lato l'istruzione dei membri della Protezione civile sarà migliorata e le esercitazioni intensificate. Ciò vale in particolare per i membri dei quadri. Dall'altro lato è proprio la riduzione degli effettivi a permettere ai militi di svolgere un numero maggiore di interventi reali e quindi di acquisire maggiore esperienza. Attualmente la mancanza di esperienza "sul campo" costituisce uno dei punti deboli della Protezione civile, dovuto proprio a degli effettivi troppo elevati.

- ***Per quale motivo la Protezione civile non dispone più di un proprio servizio sanitario?***

In questo ambito esisteva un doppioie tra Protezione civile e sanità pubblica. Inoltre, viste le differenti necessità dei Cantoni, una soluzione unitaria a livello nazionale non fa molto senso. I Cantoni devono poter definire il sostegno offerto dalla Protezione civile in base ai bisogni concreti della sanità pubblica. Va inoltre detto che il futuro servizio d'assistenza svolgerà compiti anche nel campo del servizio sanitario, della cura e dell'assistenza psicologica immediata. L'istruzione di base prolungata e le istruzioni complementari prevedono, per i futuri addetti all'assistenza della Protezione civile, una rispettiva formazione in questi settori. Non si può quindi parlare di una vera e propria soppressione, ma piuttosto di un adattamento.

- ***Che cosa succede con gli impianti del servizio sanitario: saranno soppressi?***

No. Saranno mantenute anche le costruzioni di protezione del servizio sanitario. In futuro, i circa 900 posti sanitari saranno adibiti a rifugi per la cura e utilizzati dal servizio d'assistenza della Protezione civile. Sarà inoltre assicurata la salvaguardia dei circa 280 posti sanitari e ospedali protetti. In questo modo, nel caso di un evento sono disponibili circa 80'000 posti protetti per pazienti. Questi impianti saranno tenuti in funzione da personale professionista della sanità pubblica e da personale professionista e di milizia dell'esercito, rinforzato da membri della Protezione civile (addetti all'assistenza con formazione sanitaria e infermieristica, personale con formazione tecnica) e dai samaritani.

- ***In futuro non si dovrebbe poter impiegare la Protezione civile nell'ambito dell'assistenza agli anziani o ai rifugiati?***

La Protezione civile è, come le altre organizzazioni partner, in primo luogo un mezzo d'intervento per far fronte a catastrofi e altre situazioni d'emergenza. In questo contesto potrà essere impiegata anche in futuro, come già accade ora, in modo mirato a sostegno della sanità pubblica o di istituzioni attive nel campo dell'asilo in caso di temporanee situazioni di sovraccarico. La Protezione civile non può però assumere interventi di questo tipo come compiti duraturi. In qualità di organizzazione di milizia basata su un sistema di servizio obbligatorio non è adatta allo scopo.

- ***L'odierna Protezione civile svizzera è ritenuta esemplare all'estero. Per quale motivo allora cambiare le cose con una riforma?***

La concezione dell'odierna Protezione civile risale ai tempi della guerra fredda. Dagli anni '60 la Svizzera ha compiuto sforzi enormi per garantire un'ampia protezione della popolazione in caso di conflitto armato. Grazie a ciò si è effettivamente guadagnata riconoscimento a livello internazionale. Oggi però le minacce non sono più le stesse, e la Protezione civile deve adattarsi a queste nuove condizioni. Negli ultimi anni molti altri Paesi europei hanno condotto delle riforme nel campo dei loro sistemi di protezione della popolazione. Nel confronto internazionale, la Protezione della popolazione svizzera potrà garantire anche in futuro uno standard di protezione elevato per la propria popolazione.

6. votazione popolare: spiegazioni del Consiglio federale

Su che cosa si vota?

Secondo oggetto: Legge federale sulla protezione della popolazione e sulla protezione civile

Con la nuova legge, la protezione della popolazione sarà pensata in primo luogo per rispondere ai pericoli attuali come le catastrofi, le situazioni di emergenza e le conseguenze di atti terroristici, e in secondo luogo a un meno probabile conflitto armato in Svizzera. I mezzi della polizia, dei vigili del fuoco, dei servizi della sanità pubblica, dei servizi tecnici e della protezione civile saranno raggruppati nel nuovo sistema coordinato di protezione della popolazione, rendendo più efficace l'aiuto fornito alla popolazione. Nel settore della protezione civile, gli effettivi sono ridimensionati, la durata del servizio obbligatorio è ridotta, ma la qualità e la polivalenza sono migliorate. Contro questo progetto è stato lanciato il referendum.

La domanda che figura sulla scheda è la seguente:

Volete accettare la legge federale del 4 ottobre 2002 sulla protezione della popolazione e sulla protezione civile (LPPC)?

Il Consiglio nazionale ha adottato la legge con 156 voti contro 1, il Consiglio degli Stati all'unanimità.

Una buona protezione della popolazione è necessaria

Da qualche anno si osservano i danni devastanti provocati dalle catastrofi, naturali o dovute agli interventi dell'uomo, come pure dagli atti terroristici nella nostra società moderna, fondata sulle comunicazioni e sull'alta tecnologia. Ciò nonostante, la Confederazione, i Cantoni e i Comuni dispongono di mezzi finanziari sempre più limitati per far fronte a questi eventi. Per tale motivo il Consiglio federale, con i Cantoni, intende riorganizzare la protezione della popolazione e ottimizzare le prestazioni che fornisce alle persone colpite nel nostro Paese.

Che cosa apporta la riforma?

- Nel quadro del nuovo sistema coordinato di protezione della popolazione, la polizia, i vigili del fuoco, i servizi della sanità pubblica, i servizi tecnici e la protezione civile collaboreranno strettamente nell'esecuzione di compiti chiaramente definiti. I doppioni saranno eliminati e l'aiuto fornito sarà più efficace.
- L'organizzazione, l'istruzione e gli interventi della protezione civile si orienteranno soprattutto su minacce come le catastrofi, naturali o dovute all'uomo.

- La costruzione di rifugi verrà ridotta, ma verranno colmate le lacune. I rifugi disponibili per quasi tutti gli abitanti del Paese saranno mantenuti a lungo termine.
- I membri della protezione civile presteranno servizio fino all'età di 40 anni e non più fino a 50 anni e le persone congedate dal servizio militare non saranno più tenute a prestare servizio nella protezione civile. Gli effettivi di quest'ultima si ridurranno quindi fortemente.
- L'istruzione di base dei membri della protezione civile passerà da 1 a 3 settimane al massimo. Un corso di ripetizione annuale di una durata compresa tra 2 giorni e 1 settimana garantirà un'elevata disponibilità operativa.

Perché un referendum?

Il referendum è stato lanciato principalmente contro la riforma della protezione civile. Gli oppositori temono che quest'ultima non risponderà più alle minacce future e perderà il suo radicamento a livello regionale. Ritengono inoltre che non potrà più garantire una protezione sufficiente alla popolazione a causa della disparità delle situazioni finanziarie in alcuni Cantoni.

Considerazioni di Consiglio federale e Parlamento

La riforma della protezione della popolazione istituisce condizioni ottimali per garantire una protezione efficace e completa alla nostra popolazione, alle sue basi vitali e ai beni culturali. Tiene conto delle minacce e dei pericoli attuali e futuri. Il rafforzamento della collaborazione tra le diverse organizzazioni d'intervento consente di utilizzare meglio le risorse umane e finanziarie.

La protezione civile, elemento fondamentale della protezione della popolazione

In base alla nuova legge, la protezione civile diventa un partner importante nel sistema coordinato di protezione della popolazione: garantisce compiti di protezione, di salvataggio e di assistenza assieme a polizia, vigili del fuoco, servizi della sanità pubblica e servizi tecnici. Il sistema coordinato ne razionalizza e semplifica l'organizzazione.

Principali modifiche nella protezione civile

	Protezione civile attuale	Protezione civile futura
Priorità	conflitti armati / aiuto in caso di catastrofe e in situazioni d'emergenza	1. aiuto in caso di catastrofe e in situazioni d'emergenza / 2. conflitti armati
Effettivi	ca. 280 000 persone (di cui 80 000 riservisti non istruiti)	al massimo 120 000 persone (gli effettivi possono essere aumentati in caso di conflitto armato)

Obbligo di prestare servizio (età)	dai 20 anni ai 50 anni	dai 20 anni ai 40 anni
Obbligo di prestare servizio per i militari congedati dal servizio militare	sì	no
Reclutamento	incorporazione nella protezione civile durata: un giorno al massimo (rapporto d'incorporazione)	Reclutamento comune per l'esercito e la protezione civile durata: 2 o 3 giorni (reclutamento)
Istruzione di base	5 giorni al massimo	2 - 3 settimane
Corsi di ripetizione	2 giorni al massimo l'anno	da 2 giorni a una settimana al massimo l'anno
Servizio volontario	Svizzeri e stranieri	Svizzeri e stranieri

Argomenti del Comitato referendario:

«La legge federale del 4.10.02 sulla protezione della popolazione e sulla protezione civile introduce in Svizzera un nuovo disciplinamento della protezione civile che non risponde alle minacce che incombono attualmente sulla nostra popolazione. Il testo di legge si basa sull'ipotesi che la Svizzera non sia esposta, al momento attuale, al rischio di un conflitto armato e che a una guerra corrisponda un periodo di preallarme di diversi anni. Per questo motivo, i responsabili ritengono che vi sarà tempo sufficiente per avviare il cosiddetto «potenziamento» (mobilitazione e istruzione dei riservisti, costituzione delle riserve di crisi carenti, ecc.).

Come tutti sanno, dall'11 settembre 2001 tutte queste ipotesi sono superate e sono state spazzate via dalle realtà geopolitiche. Non si può quindi smantellare così drasticamente la nostra protezione civile (riduzione dell'effettivo del personale da 270'000 a 105'000, progressiva riduzione dei posti nelle strutture sanitarie, enorme perdita di esperienza in seguito al proscioglimento anticipato dall'obbligo di prestare servizio). Il vigente sistema di protezione civile della Svizzera è guardato con rispetto in tutto il mondo ed è preso come modello.

Il messaggio del Consiglio federale concernente la nuova legge sulla protezione della popolazione non tiene conto dell'odierna situazione a livello mondiale. In diverse regioni di crisi si riprende in considerazione l'impiego di armi atomiche. Alle guerre convenzionali, agli atti terroristici e alle catastrofi si è aggiunto il rischio di attacchi biologici (da parte di Stati o di terroristi). Un attacco con armi all'antrace, al botulino o al vaiolo nel nostro Paese o in un Paese confinante porterebbe in brevissimo tempo al collasso il nostro sistema sanitario. Oggi tutte le forze disponibili della protezione civile devono poter entrare in azione in poco tempo e, in determinate circostanze, anche immediatamente; tali forze devono essere rafforzate e addestrate per far fronte agli attacchi biologici.

Secondo la nuova legge, i contributi finanziari della Confederazione sono soppressi in diversi settori o non permettono più di coprire le spese. Di conseguenza, la qualità della protezione civile dipenderà da considerazioni finanziarie e avremo una protezione civile a due velocità in cui i Cantoni finanziariamente più deboli assicureranno una protezione meno efficiente alla loro popolazione. Questa desolidarizzazione è intollerabile per la popolazione svizzera.

La ristrutturazione prevista nella nuova legge indebolisce il sistema di milizia e rende senza senso la presenza della protezione civile nei Comuni. Per di più, le organizzazioni partner (samaritani e pompieri) incontreranno maggiori difficoltà nel reclutare volontari. In ambito assistenziale (case per anziani, asilo), i bisogni continuano ad aumentare. È quindi discutibile indebolire ulteriormente proprio la protezione civile.

La nuova legge deve essere respinta poiché provocherà una disparità nell'ambito della protezione civile tra la popolazione dei Cantoni finanziariamente deboli e quella dei Cantoni finanziariamente forti. La parità di trattamento giuridica ed effettiva della popolazione civile svizzera in materia di protezione in caso di guerra e di crisi deve rimanere assolutamente garantita. È necessario reagire in modo adeguato alle minacce attuali. La legge deve essere rielaborata in questo senso.»

Parere del Consiglio federale

Consiglio federale, Parlamento e Cantoni sono concordi nel sostenere che è importante e opportuno istituire un sistema globale di protezione della popolazione. La nuova organizzazione è più semplice, le competenze e le responsabilità dei diversi partner sono definite in modo chiaro e le nuove strutture eliminano i doppioni. La nuova ripartizione dei compiti e dei costi è equilibrata ed è ampiamente sostenuta dalle cerchie interessate. Per tutti i settori chiave – organizzazione, istruzione, finanziamento – si tiene inoltre conto del carattere federalistico del nostro Paese. Il Consiglio federale sostiene il progetto soprattutto per le seguenti ragioni:

Una stretta collaborazione in un sistema coordinato

Il contesto in materia di politica di sicurezza è cambiato. Oggi non bisogna più in primo luogo garantire la protezione della popolazione in caso di conflitto armato, ma occorre affrontare le catastrofi, naturali o dovute all'intervento dell'uomo, così come gli atti terroristici. Il ventaglio delle possibili minacce si è allargato e per poterle affrontare occorre dotare la protezione della popolazione di strutture flessibili, che possano essere adattate, e garantire una collaborazione ben coordinata e ben collaudata tra i partner. Questo obiettivo può essere raggiunto grazie all'istituzione di un sistema coordinato di protezione della popolazione, che raggruppi la polizia, i vigili del fuoco, i servizi della sanità pubblica, i servizi tecnici (acqua, elettricità ecc.) e la protezione civile.

Soluzioni su misura

A volte le catastrofi naturali hanno una dimensione nazionale, come quelle avvenute negli ultimi anni (uragano Lothar, inondazioni, valanghe). Gli interventi di assistenza devono in ogni modo sempre essere adeguati alla situazione sul territorio, ma anche alle situazioni di emergenza e ai bisogni della popolazione. È evidente che gli eventi straordinari che possono verificarsi nelle regioni di montagna sono in generale diversi da quelli che possono accadere negli agglomerati industriali. È dunque opportuno che la Confederazione continui, nell'ambito della protezione della popolazione, ad adempiere i suoi compiti di coordinamento. Grazie alla nuova legge, i Cantoni – e con essi i Comuni –

disporranno di un più ampio margine di manovra per elaborare soluzioni su misura. Potranno utilizzare le loro risorse umane, tecniche e finanziarie in base ai bisogni. La Confederazione rimarrà comunque un interlocutore fidato: le unità specializzate dell'esercito continueranno a fornire il sostegno necessario nel quadro dell'aiuto in caso di catastrofe.

Qualità invece di quantità

Il grande numero di effettivi della protezione civile si giustificava durante la guerra fredda, ma non ha più senso nel contesto attuale della politica di sicurezza. Se si considerano le minacce potenziali, una forte riduzione degli effettivi è possibile, ma diventa addirittura un obbligo di fronte alla situazione finanziaria. Il ridimensionamento degli effettivi non significa tuttavia meno qualità, al contrario: il numero degli interventi reali dei membri della protezione civile aumenta, mentre diminuisce quello delle esercitazioni fittizie in previsione di eventi poco probabili. Il nuovo sistema di reclutamento consente inoltre di selezionare meglio le forze necessarie, mentre la formazione più intensa aumenta la qualità. In caso di catastrofe la popolazione potrà quindi contare su prestazioni di assistenza in caso di catastrofe ancora più efficaci.

Meno oneri e meno spese

La riforma consente di ridurre gli oneri sia per i membri della protezione civile, sia per l'economia e la società in generale. L'obbligo di prestare servizio comincia all'età di 20 anni e termina a 40 anni e non più a 50. I militari che hanno assolto il servizio militare non sono più tenuti a prestare servizio nella protezione civile. Una maggiore trasparenza dei costi e una migliore gestione delle spese sono ulteriori argomenti a favore della riforma della protezione della popolazione. Nel suo complesso, la riforma consentirà importanti risparmi. Un effetto molto apprezzabile, se si considera la difficile situazione finanziaria di Confederazione, Cantoni e Comuni.

I rifugi non vengono smantellati

Nel corso degli ultimi decenni, di fronte alla minaccia di un conflitto armato e del ricorso ad armi atomiche, biologiche o chimiche, la Svizzera ha giustamente applicato il principio secondo cui tutti i suoi abitanti dovessero disporre di un posto protetto in un rifugio. Continueremo su questa via ma con modalità leggermente diverse. Il tasso elevato di copertura del territorio permetterà di ridurre la costruzione di nuovi rifugi. Basterà mantenere in buono stato le installazioni esistenti destinate alla popolazione e colmare, con costi modesti, talune lacune. In tal modo si tiene conto del nuovo contesto della politica di sicurezza, pur garantendo a lungo termine la protezione della popolazione nell'eventualità di un conflitto armato.

Per tutte queste ragioni Consiglio federale e Parlamento raccomandano di accettare la legge federale sulla protezione della popolazione e sulla protezione civile (LPPC).

7. Principi relativi all'impegno del Consiglio federale e dell'Amministrazione nelle campagne in vista di votazioni¹⁾

Diritti e obblighi

È comunemente ammesso che anche prima delle votazioni sussista un *obbligo d'informazione*. In questo contesto, «informazione» significa tanto il diritto della popolazione a una conoscenza non filtrata dell'opinione del Governo quanto il diritto delle autorità a una partecipazione attiva al processo di formazione dell'opinione. L'autorità può presentare il proprio punto di vista *con i migliori argomenti* e assumere il proprio ruolo direttivo (che comprende anche una comunicazione gestita attivamente) nell'ambito delle regole del sistema e di diritto inerenti alla democrazia diretta. Al centro dell'argomentazione devono trovarsi gli argomenti che il Governo ha fatto valere in occasione dei dibattiti parlamentari. Occorre segnatamente indicare le conseguenze in caso di *accettazione* e di *rifiuto*. Inoltre, il tema in votazione va inserito in un contesto più ampio.

Gli oggetti in votazione sono affari centrali del Governo. Proprio a causa del particolare interesse pubblico, le autorità hanno l'*obbligo* di porre i pertinenti accenti nella comunicazione. In questo contesto, per principio *occorre impiegare in maniera più intensa i mezzi d'informazione disponibili nel quadro dei rispettivi «concetti»* (conferenze stampa, comunicati stampa, Internet, raccolte di argomenti, collane di pubblicazioni, conferenze, manifestazioni informative, informazioni interne ecc.). L'informazione che precede le votazioni può distinguersi nella gradualità per quanto riguarda i contenuti, la forma e l'intensità, ma non deve distinguersi nei principi dall'informazione relativa ad altri affari del Governo. Tale informazione deve tenere conto delle cerchie particolarmente interessate.

Limitazioni

Vi sono però anche limitazioni quali *il divieto di abuso, il divieto di propaganda e il divieto di polemica*. L'intervento del Governo non deve monopolizzare la discussione sulla votazione e deve essere proporzionato. Rispetto agli attori e ai comitati privati, per le autorità vi è un più pronunciato *obbligo di verità, differenziazione, obiettività, onestà e verificabilità* della propria argomentazione. *La riduzione a slogan e parole d'ordine costituisce un problema*.

¹⁾ Fonte: *Die rechtliche Stellung der Behörde im Abstimmungskampf – Information und Beeinflussung der Stimmbürger in einer gewandelten halbdirekten Demokratie*, **dissertazione** di Gion-Andri Decurtins (Università di Friburgo i. Ü., 1992). Dalla data della pubblicazione, le linee guida contenute nella dissertazione non sono state smentite nemmeno nelle sentenze. A ciò si aggiungono poi altre conoscenze risultanti dalla dottrina giuridica e in materia di comunicazione nonché dalla prassi giudiziaria.

Le limitazioni all'informazione tengono conto di un dilemma: al diritto all'informazione si contrappone il fatto che gli interventi delle autorità non soltanto promuovono la libera formazione dell'opinione e della conoscenza, ma a partire da una determinata entità potrebbero anche metterle in pericolo. Di conseguenza, l'informazione delle autorità non può essere unilaterale, manipolatoria o minacciosa (l'illustrazione delle conseguenze negative dell'esito di una votazione non è una minaccia). Dal punto di vista formale, l'informazione delle autorità dev'essere riconoscibile come tale (trasparenza). Ciò comprende anche una chiara distinzione tra l'informazione delle autorità e la vera e propria gestione della campagna in vista della votazione da parte del Parlamento e di comitati privati.

Le votazioni costituiscono il «normale prolungamento» della politica concreta nel processo della democrazia diretta. Tuttavia, la fase che precede le votazioni è delicata e esposta ad abusi. L'informazione prende avvio contemporaneamente all'affare concreto e si orienta dapprima alle regole generali dell'informazione del Governo. Sono applicabili regole più rigorose non appena il tema è trattato come un oggetto che sarà posto in votazione (oppure è prevedibile che lo diventi). Da quel momento inizia l'informazione in vista della votazione.

Informazione interna

Nella campagna per la votazione sul referendum, l'informazione interna relativa alla revisione della legge militare è caratterizzata dal fatto che il Consiglio federale e il DDPS si presentano come datori di lavoro e istanze interessate e che essi hanno l'obbligo di informare i militari.

- *In quanto datore di lavoro*, il DDPS è obbligato a informare approfonditamente tutti i collaboratori (*personale civile e militare*) sulla revisione della legge sulla Protezione della popolazione e la Protezione civile.
- *In quanto istanza interessata*, l'autorità si impegna a favore del rifiuto del referendum contro la legge sulla Protezione della popolazione e la Protezione civile. Un punto merita particolare attenzione: nell'ambito della propria informazione obiettiva, l'autorità può senz'altro illustrare i motivi per i quali rifiuta il referendum. Essa deve tuttavia menzionare i vantaggi e gli svantaggi nonché rispettare segnatamente il principio della libertà d'opinione. Ciò non significa che l'informazione debba assumere il carattere di un contraddittorio, poiché esiste la possibilità di informarsi su altri punti di vista.

Bollettino d'ordinazione

(Documentazione relativa alla legge sulla Protezione della popolazione e la Protezione civile)

Desidero ordinare i seguenti documenti:

Quantità	Articolo	d	f	i
<input type="checkbox"/>	Dossier relativo alla votazione	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<input type="checkbox"/>	Concetto direttivo Protezione della popolazione	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<input type="checkbox"/>	Newsletter „Progettivo“ (da aprile 2003)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<input type="checkbox"/>	Necessito/necessitiamo di un relatore del DDPS / della Protezione della popolazione che presenti la „nuova Protezione della popolazione“.			

Il mio/nostro indirizzo:

Cognome / nome /
Organizzazione:

Indirizzo:

Tel / Fax:/.....

E-Mail:

Inviare il bollettino compilato al seguente indirizzo:

Ufficio federale della protezione della popolazione, Monbijoustr. 51A, 3003 Berna

Per informazioni:

Tel. 031 322 51 67

Fax 031 323 59 11

Internet: www.protpop.ch