

Iniziativa parlamentare
Sommaruga Simonetta. Impiego di militi
della protezione civile attribuiti al personale di riserva
Rapporto della Commissione della politica di sicurezza
del Consiglio degli Stati

del [data della decisione della Commissione]

Onorevoli colleghi,

con il presente rapporto, vi sottoponiamo il progetto di modifica della legge federale del 4 ottobre 2002 sulla protezione della popolazione e sulla protezione civile (LPPC), che trasmettiamo nel contempo per parere al Consiglio federale.

La Commissione vi propone di approvare il progetto allegato.

[data della decisione della Commissione] In nome della Commissione:

Il presidente, Hermann Bürgi

Compendio

L'iniziativa parlamentare Sommaruga Simonetta (05.443) chiede di completare l'articolo 18 capoverso 2 della legge federale del 4 ottobre 2002 sulla protezione della popolazione e sulla protezione civile (LPPC). In futuro, in situazioni di catastrofe e d'emergenza, nonché per svolgere lavori di ripristino, dovrà essere possibile impiegare immediatamente militi non istruiti della protezione civile attribuiti al personale di riserva, senza che debbano seguire un'istruzione di base preliminare; essi avranno gli stessi diritti e doveri dei militi che hanno seguito una formazione. L'attuale legislazione, così come è applicata, permette di richiamare in servizio solo i militi istruiti.

Rapporto

1 Genesi del progetto

1.1 Obbligo di servizio

Secondo l'articolo 59 della Costituzione federale¹, i cittadini svizzeri sono obbligati a prestare servizio nell'esercito (obbligo di prestare servizio militare) o, in casi eccezionali, servizio civile (obbligo di prestare servizio civile). Gli uomini che sono inabili al servizio militare ma abili al servizio civile (servizio di protezione obbligatorio secondo l'art. 61 Cost. e l'art. 11 della legge federale sulla protezione della popolazione e sulla protezione civile, LPPC²) sono tenuti a prestare servizio nella protezione civile. Secondo la legge del 1994 sulla protezione civile³, l'obbligo di prestare servizio nella protezione civile iniziava nell'anno in cui l'astretto compiva i 20 anni e durava fino alla fine dell'anno in cui ne compiva 52. La LPPC del 4 ottobre 2002 ha ridotto la durata di tale obbligo all'anno in cui il milite compie i 40 anni.

1.2 Reclutamento

Attualmente, l'esercito e la protezione civile procedono al reclutamento comune dei militi. La procedura comprende un'informazione preliminare alle persone soggette all'obbligo di leva, una giornata informativa e il reclutamento vero e proprio, che si svolge per un massimo di tre giorni in uno dei centri di reclutamento introdotti con Esercito XXI. Le reclute non possono scegliere liberamente se essere attribuite all'esercito o alla protezione civile: la priorità è data all'esercito.

Nel 2006 l'esercito ha reclutato 37 377 persone soggette all'obbligo di leva; di queste, 24 133 (ovvero il 64,57 %) sono state giudicate abili al servizio militare e 6133 (16,41 %) abili al servizio nella protezione civile. 7111 persone (19,02 %) sono state giudicate non idonee né per l'uno né per l'altro servizio.

1.3 Fabbisogno di personale nella protezione civile

Nel Concetto direttivo della protezione della popolazione del 17 ottobre 2001⁴ si calcolava che, per far fronte a catastrofi e altre situazioni d'emergenza, la protezione civile dovrebbe disporre di un effettivo nazionale di circa 105 000 militi. A ciò si aggiunge un contingente di circa 15 000 militi prosciolti anticipatamente dall'obbligo di prestare servizio nella protezione civile e in seguito attivi in organizzazioni partner (in particolare polizia, pompieri e servizi della sanità pubblica, art. 3 LPPC). Un effettivo totale, quindi, di circa 120 000 militi: due terzi in meno rispetto a Protezione civile 95.

¹ RU 1999 2556

² RU 2003 4187

³ RU 1996 1445

⁴ FF 2002 1596

Attualmente in Svizzera circa 90 000 persone soggette all'obbligo di prestare servizio civile sono incorporate nella protezione civile. Questo effettivo dovrebbe attestarsi sulle 85 000 unità a seguito del processo di regionalizzazione in corso. I motivi che inducono i Cantoni a mantenere gli effettivi della protezione civile al di sotto di quanto indicato nel Concetto direttivo della protezione della popolazione (-19 %) sono essenzialmente di natura finanziaria.

1.4 Personale di riserva

Secondo il messaggio del 17 ottobre 2001⁵ concernente la revisione totale della legislazione sulla protezione civile, con l'articolo 18 LPPC il Consiglio federale intendeva evitare l'istruzione e il perfezionamento di militi non necessari per l'intervento. Nel messaggio si aggiungeva che, a livello organizzativo, per mezzo del personale di riserva è possibile gestire in modo flessibile le diverse necessità di regioni e Cantoni in materia di personale.

Il Parlamento ha precisato l'articolo 18, stabilendo che i militi attribuiti al personale di riserva non devono necessariamente essere formati e non possono avvalersi del diritto di servire nella protezione civile (deliberazioni del 4 giugno 2002 del Consiglio degli Stati⁶). La questione riguardante l'impiego in situazioni d'emergenza di militi della riserva non è però stata chiarita, tanto che esiste in merito un certo margine d'interpretazione. L'articolo 18 LPPC permette ai Cantoni di attribuire militi al personale di riserva, senza che questi ultimi siano tenuti a seguire una formazione. Non si tratta quindi di «riservisti» che, come quelli dell'esercito, hanno seguito una formazione e assolto il loro obbligo di servizio. Attribuendoli al personale di riserva, si evita di formare inutilmente militi della protezione civile di cui non è necessario l'impiego. I militi attribuiti al personale di riserva possono rafforzare la protezione civile solo in caso di conflitto armato, ossia nel caso di un potenziamento. Solo un numero ristretto di militi istruiti viene attribuito al personale di riserva.

Il 7 ottobre 2004, la direzione dell'Ufficio federale della protezione della popolazione ha adottato le spiegazioni sulle basi giuridiche federali che disciplinano l'istruzione nell'ambito della protezione della popolazione. Vi si può leggere, a proposito dell'articolo 18 LPPC, che i militi non istruiti della protezione civile attribuiti al personale di riserva che vengono «riattivati» devono seguire l'istruzione di base prevista nell'articolo 33 LPPC, che dura da due a tre settimane. Secondo l'articolo 27 LPPC non è quindi possibile chiamare per un intervento i militi non istruiti del personale di riserva. Lo scopo è di limitare al massimo gli effettivi regolamentari; contemporaneamente, viene però esclusa a priori la possibilità di impiegare militi della riserva senza formazione. Nelle sue spiegazioni, l'Ufficio federale della protezione della popolazione dà per scontato che, in caso di urgente necessità, si ricorra a militi istruiti delle organizzazioni partner. In caso di catastrofe vale quindi il principio seguente: le prime a entrare in servizio sono le organizzazioni di protezione civile dei Comuni interessati, poi le formazioni degli altri Comuni del Cantone e infine le formazioni degli altri Cantoni. Questa procedura è stata confermata in una convenzione della Conferenza dei direttori militari e della protezione civile

⁵ FF 2002 1535

⁶ Boll. Uff. 2002 S 294

(CDMPC), datata 13 maggio 2005. Finora nessun riservista senza formazione è stato chiamato per svolgere un intervento.

Il 1° gennaio 2006 il personale di riserva contava circa 52 000 unità. Questi militi devono versare, dal ventesimo al trentesimo anno d'età, una tassa d'esenzione dall'obbligo militare, ridotta del quattro per cento per ogni giorno prestato in un anno nella protezione civile. Su richiesta dei Cantoni, i militi della protezione civile possono essere attribuiti direttamente al personale di riserva già durante il reclutamento, dopo essere stati assegnati a una funzione. Nel 2005 si sono contati in tutta la Svizzera 1000 casi del genere.

2 Grandi linee del progetto e argomentazioni della Commissione della politica di sicurezza del Consiglio degli Stati

Esperienze pratiche hanno dimostrato che nell'ambito della protezione civile possono esservi situazioni in cui è auspicabile anche l'impiego di riservisti senza formazione. Infatti, nei casi gravi le organizzazioni partner sono perlopiù già impegnate sul campo e non possono mettere a disposizione i loro effettivi per dare rinforzo ad altri Comuni o Cantoni. In situazioni del genere si dovrebbe poter impiegare anche militi della protezione civile attribuiti alla riserva, senza che si debba impartire loro un'istruzione di base preliminare.

Di regola, subito dopo una catastrofe molti privati cittadini offrono spontaneamente il loro aiuto; tuttavia, dopo qualche giorno essi sono costretti a riprendere il loro lavoro ed è a quel momento che vengono a mancare le braccia necessarie per svolgere gli abituali lavori di sgombero; in questo caso potrebbero essere chiamati in servizio riservisti della protezione civile, anche quelli che non hanno ricevuto una formazione di base, i quali potrebbero rendersi utili in molti lavori. Sarà compito dei superiori fare in modo che queste persone vengano impiegate in modo adeguato. Va detto anche che in situazioni di emergenza occorre poter impartire ordini agli uomini attivi sul terreno: i militi della riserva sono tenuti ad eseguire tali ordini, mentre non è sempre il caso per i volontari. Inoltre, nel caso di impiego di riservisti, le questioni assicurative sono chiaramente definite, così come il soldo e le indennità per perdita di guadagno.

Per la Commissione ha poco senso disporre di militi della protezione civile che non possono essere impiegati in situazioni d'emergenza poiché non hanno ancora ricevuto una formazione appropriata. Essa ritiene che in questo caso l'Ufficio federale della protezione della popolazione avrebbe dovuto dar prova di maggiore flessibilità e permettere che almeno in situazione prolungata di catastrofe sia possibile impiegare, dopo i riservisti istruiti, anche quelli senza formazione.

Con la proposta di modifica dell'articolo 18 LPPC, anche i riservisti non istruiti potranno essere chiamati rapidamente in servizio e impiegati, senza essi che siano tenuti a seguire una formazione preliminare. Senza questa modifica di legge, i riservisti senza formazione potranno continuare certo a prestare il loro aiuto in occasione di una catastrofe o una situazione d'emergenza, ma solo come volontari. Prestando aiuto nell'ambito di un intervento della protezione civile sarebbero assicurati secondo la legge federale sull'assicurazione militare (LAM⁷), come previsto

⁷ RU 1993 3043

nell'articolo 29 LPPC, ma non avrebbero diritto al soldo né a un'indennità per perdita di guadagno, e nemmeno a una riduzione della tassa d'esenzione dall'obbligo militare.

Per una minoranza della Commissione è assolutamente necessario possedere conoscenze di base per intervenire in situazioni gravi; una formazione preliminare è dunque indispensabile. Problemi potrebbero sorgere inoltre nel caso in cui una squadra d'intervento è formata da persone che dispongono di una formazione di base e persone che ne sono prive.

L'Ufficio federale della protezione della popolazione afferma che, a livello di gestione di eventi, i militi senza formazione non sono più efficaci dei volontari e quindi il loro impiego non comporterebbe alcun vantaggio. Viene citato, ad esempio, il responsabile della protezione civile dello stato maggiore di condotta del Cantone di Lucerna, che in un rapporto stilato dopo i danni provocati dal maltempo del 2005 osservava che il personale di riserva è inadeguato a far fronte a situazioni del genere e che una formazione di base è indispensabile per garantire un'azione efficace. In quella occasione, osserva l'Ufficio federale della protezione della popolazione, è stato dimostrato ancora una volta che in tali circostanze non mancano persone disposte a prestare volontariamente aiuto: nelle fasi cruciali dell'intervento la loro presenza sul campo comporta tuttavia un carico supplementare, dato che bisogna dirigerli, equipaggiarli, rifornirli di viveri e provvedere al loro alloggio; inoltre, il loro apporto risulta generalmente assai modesto rispetto a quello fornito dai militi della protezione della popolazione che hanno seguito una formazione. Per contro, i volontari sono di regola i benvenuti nei lavori di ripristino, che possono essere eseguiti senza particolare urgenza.

L'Ufficio federale della protezione della popolazione considera il personale di riserva una risorsa utile soprattutto nell'ambito del potenziamento.

Riassunto dei risultati della procedura di consultazione (segue)

3 Commento alla modifica proposta

Così come proposta, la modifica di legge permette di chiamare in servizio e di impiegare militi non istruiti della protezione civile in caso di catastrofe o situazioni d'emergenza, nonché per svolgere lavori di ripristino; essi avranno gli stessi diritti e doveri dei militi istruiti.

4 Ripercussioni

4.1 Ripercussioni finanziarie e sul personale

Nel caso in cui militi non istruiti della protezione civile vengano impiegati per eseguire compiti svolti finora a titolo volontario da privati cittadini, bisogna prevedere una spesa supplementare media giornaliera di 200 franchi per persona: 172 franchi d'indennità per perdita di guadagno⁸, 8 franchi di soldo⁹ e circa 20 franchi per le spese di trasporto e di alloggio. Il costo per le indennità per perdita di guadagno sa-

⁸ Importo massimo, senza gli assegni di custodia

⁹ Valore medio.

rebbe a carico della Confederazione, mentre le altre spese supplementari verrebbero assunte dai Cantoni.

Per fare in modo che i militi siano pronti ad intervenire rapidamente, è necessario approntare un sistema di chiamata che permetta di raggiungerli telefonicamente, su un cercapersone (*pager*) ecc. Per ragioni finanziarie, la maggior parte delle organizzazioni fa però già fatica a organizzare un contatto del genere con i militi formati; è quindi improbabile l'istituzione di un sistema analogo che permetta di mobilitare in modo rapido anche i militi senza formazione.

4.2 Attuabilità

La formulazione potestativa del testo di legge permette di aumentare le capacità d'intervento della protezione civile. Il ricorso nei casi summenzionati a militi non istruiti della riserva, fondato sull'articolo 18 LPPC, dovrà tuttavia limitarsi a situazioni eccezionali. Non bisognerà comunque cedere alla tentazione di risparmiare, sfruttando la modifica di legge proposta per attribuire al personale di riserva un numero maggiore di militi non formati; ne va della credibilità della protezione civile.

5 Basi giuridiche

5.1 Costituzionalità e legalità

La LPPC, di cui sarà modificato solo l'articolo 18 capoverso 2, si fonda sull'articolo 61 della Costituzione federale.

L'articolo 61 della Costituzione federale attribuisce alla Confederazione una competenza generale in materia di protezione civile. In particolare, essa può emanare prescrizioni sull'impiego della protezione civile in caso di catastrofi e in situazioni di emergenza (art. 61 cpv. 2 Cost.).

5.2 Forma dell'atto

Si prevede di modificare direttamente l'articolo 18 capoverso 2 LPPC.