

Rapporto

numero

6711 R

data

2 ottobre 2013

Dipartimento

ISTITUZIONI

Concerne

della Commissione della legislazione sul messaggio 7 novembre 2012 concernente la revisione parziale della Legge cantonale sulla protezione civile del 26 febbraio 2007

I. INTRODUZIONE

La protezione civile è un'organizzazione partner della protezione della popolazione, la cui missione consiste nel proteggere la popolazione e le sue basi vitali in caso di catastrofi, situazioni d'emergenza e conflitto armato. È un sistema coordinato per la condotta, la protezione, il salvataggio e l'aiuto che si basa sui mezzi ordinari. Essa garantisce il coordinamento e la collaborazione delle cinque organizzazioni partner: polizia, pompieri, sanità pubblica, servizi tecnici e protezione civile. Le organizzazioni partner della protezione della popolazione sono responsabili dei rispettivi settori di competenza e si sostengono a vicenda.

La protezione civile svolge numerosi compiti e garantisce la protezione, l'assistenza e il sostegno. Nel sistema integrato di protezione della popolazione è prevalentemente un mezzo d'intervento del secondo scaglione. I militi della protezione civile assistono le persone in cerca di protezione e provvedono alla salvaguardia dei beni culturali, sostengono gli organi di condotta e le organizzazioni partner della protezione della popolazione, prestano interventi di pubblica utilità e svolgono lavori di ripristino in seguito a sinistri.

Basi legali federali e cantonali

La Confederazione legifera in materia di protezione civile ed emana le prescrizioni nei suoi settori di competenza, in particolare per quanto concerne il reclutamento, il personale, l'istruzione, gli interventi, la diffusione dell'allarme e le costruzioni di protezione. I Cantoni sono responsabili dell'applicazione delle direttive federali e dell'organizzazione della protezione civile.

La Confederazione prevede una nuova revisione parziale a corto termine e una revisione totale dopo il 2015; a tale momento si prevede di concretizzare gli indirizzi scaturiti dal rapporto *Protezione della popolazione e protezione civile 2015+* licenziato dal Consiglio federale nella primavera 2012. Una revisione totale della LPCi non è quindi a questo punto opportuna ma, nel frattempo, in seguito all'entrata in vigore il 1° gennaio 2012 della revisione della Legge federale sulla protezione della popolazione e sulla protezione civile del 4 ottobre 2002 (modifica di alcuni articoli), si impone invece una revisione parziale della Legge cantonale in materia (LPCi) e del relativo Regolamento (RPCi).

Le principali modifiche riguardano essenzialmente i seguenti aspetti:

1. introduzione di limitazioni nella durata dei servizi di protezione civile (al massimo 40 giorni annui di cui al massimo 3 settimane per interventi di pubblica utilità);
2. aumento dei giorni d'istruzione per militi e quadri al fine di migliorare la formazione e la prontezza della protezione civile;
3. mantenimento dell'obbligo generale di edificazione dei rifugi; la realizzazione concerne tuttavia unicamente gli edifici a partire da 38 locali abitabili (al di sotto di questa soglia il proprietario versa un contributo sostitutivo);
4. mantenimento dell'obbligo di versamento dei contributi sostitutivi in caso di mancata realizzazione del rifugio. Gli importi da versare da parte dei proprietari vengono ridotti;
5. i contributi sostitutivi spettano ai Cantoni.

Modifiche della Legge federale

2.1 Sostegno ai Cantoni (art. 5)

La Confederazione può sostenere i Cantoni con mezzi d'intervento specializzati (per es. squadra d'intervento nel caso di attentati terroristici chimici). Il sostegno da parte della Confederazione corrisponde a una richiesta espressa dai Cantoni. Se ogni Cantone dovesse infatti acquistare e finanziare per conto proprio questi mezzi specializzati, i costi sarebbero molto più elevati.

Le risorse e le competenze sviluppate in ambito NBCR (nucleare, biologico, chimico, radiologico) sono ottimizzate da parte della Confederazione, che le mette a disposizione, a titolo sussidiario, anche dei Cantoni.

2.2 Durata dei servizi di protezione civile (nuovo art. 25a)

Con l'introduzione di un limite massimo di 40 giorni annui, viene fissata una durata adeguata per i servizi d'istruzione e per gli interventi di pubblica utilità. I servizi di protezione civile in caso di catastrofe e situazioni d'emergenza sono esclusi da questa limitazione.

2.3 Interventi di pubblica utilità (nuovo art. 27a)

Gli interventi di pubblica utilità della protezione civile rimangono possibili. Con la durata massima di 3 settimane si garantisce la possibilità di prestare interventi di pubblica utilità anche per grosse manifestazioni nazionali o internazionali di lunga durata.

I partecipanti alla procedura di consultazione si sono espressi nettamente a favore dell'introduzione di una durata massima dei servizi di protezione civile e degli interventi di pubblica utilità.

Con i nuovi limiti più restrittivi della durata di questa tipologia di servizi di protezione civile, risulteranno oneri minori a carico dell'indennità di perdita di guadagno (di seguito: IPG) e dei datori di lavoro. Il limite massimo di 40 giorni globali e di 3 settimane per interventi di pubblica utilità è stato introdotto anche per ridurre la possibilità di abusi nell'esercizio del diritto all'indennità IPG.

2.4 Istruzione di base (art. 33)

I militi di protezione civile devono assolvere l'istruzione di base entro la fine dell'anno in cui compiono 26 anni. Grazie a questa modifica, essi possono terminare anche uno studio di

lunga durata senza doverlo interrompere a causa dell'istruzione di base. L'istruzione di giovani che hanno più di 26 anni sarà l'eccezione limitata alle persone naturalizzate dopo il venticinquesimo anno di età.

Questa modifica ottimizza l'efficacia della formazione e la carriera dei militi di PCI.

2.5 Istruzione dei quadri (art. 34)

Per garantire l'operatività e l'efficienza della protezione civile servono quadri ben istruiti. Le esperienze dei Cantoni hanno chiaramente dimostrato che i giorni di servizio annuali finora a disposizione dei quadri non sono più sufficienti a garantire un'istruzione adeguata. In generale i quadri devono soddisfare requisiti sempre più elevati per essere in grado di svolgere compiti sempre più complessi. L'istruzione dei quadri è stata quindi prolungata per tenere conto delle crescenti esigenze formative.

2.6 Corsi di ripetizione (art. 36)

L'esperienza ha dimostrato che i giorni di servizio finora consacrati ai corsi di ripetizione (di seguito: CR) non erano sufficienti, in particolare per i quadri e gli specialisti. La revisione parziale della legge ha pertanto introdotto la possibilità, per gli specialisti e per i quadri, di effettuare CR della durata massima di 14 giorni.

Con tutti i Paesi limitrofi sono stati stipulati accordi sulla reciproca assistenza in caso di catastrofe e di sinistro grave. Per questo motivo sarà possibile assolvere CR anche nelle zone limitrofe di un Paese confinante nel contesto di esercizi congiunti. Questa modifica è stata accolta favorevolmente dai Cantoni, in particolare da quelli di confine.

2.7 Materiale (artt. 43 - 43a)

Secondo il "Concetto direttivo per la protezione della popolazione", i Cantoni sono responsabili di acquistare e finanziare l'equipaggiamento personale dei militi della protezione civile e il materiale d'intervento per il caso di catastrofe e per situazioni d'emergenza.

La Confederazione è responsabile e si assume i costi del materiale standardizzato (attualmente solo il materiale NBC e di trasmissione). Inoltre essa acquisisce e finanzia i sistemi per dare l'allarme alla popolazione, i sistemi telematici della protezione civile e il materiale relativo agli impianti.

Per il resto, la Confederazione si limita unicamente a sostenere i Cantoni, garantendo una coordinazione negli acquisti onde assicurare la compatibilità del materiale in caso di interventi intercantonali e un'istruzione unitaria ed efficiente a livello nazionale.

Nei prossimi anni in Ticino, come nella maggioranza dei Cantoni, si dovrà provvedere a rinnovare il materiale d'intervento. Ciò comporterà un importante onere se si considera che parte dello stesso risale agli anni '70-'80.

2.8 Costruzioni di protezione (artt. 29 - 41)

2.8.1 In generale

L'obbligo generale di costruire i rifugi è mantenuto per i proprietari dei nuovi edifici.

Con la revisione parziale della LPPC, l'obbligo di costruzione di rifugi viene però ridotto e adeguato alle esigenze attuali. I punti salienti sono la salvaguardia del sistema di costruzioni di protezione, la realizzazione mirata e differenziata di rifugi e un importante sgravio finanziario per i proprietari di edifici e per gli enti pubblici.

Le costruzioni di protezione sono un elemento essenziale dell'infrastruttura di sicurezza della Svizzera e delle pianificazioni d'emergenza. In caso di catastrofe o situazioni d'emergenza possono essere impiegate in modo rapido e polivalente. Tali infrastrutture possono ad esempio fungere da ubicazioni di condotta sicure in caso di necessità, o da alloggi temporanei per persone in caso di bisogno.

2.8.2 Rifugi

La revisione parziale della LPPC ha determinato una riduzione della costruzione di rifugi. D'ora in avanti dovranno essere realizzati nuovi rifugi solo nei Comuni con un deficit di posti protetti e unicamente in edifici di grandi dimensioni.

La realizzazione di rifugi sarà obbligatoria a partire da edifici con almeno 38 locali abitabili (equivalenti a 25 posti protetti).

Con la modifica introdotta sarà possibile allocare in maniera piú efficiente le risorse per le costruzioni ed una migliore gestione delle strutture protette.

2.8.3 Impianti di protezione e rifugi per beni culturali

Si rinuncia alla realizzazione di nuove strutture protette a lungo termine. Vengono rinnovati solo gli impianti di condotta e quelli del settore sanitario da utilizzare in caso di catastrofe e in situazioni d'emergenza.

Il finanziamento di queste strutture resta, come finora, a carico della Confederazione.

2.8.4 Contributi sostitutivi

Il contributo sostitutivo che il proprietario di un nuovo immobile deve versare viene sensibilmente ridotto rispetto all'importo massimo finora richiesto (circa 1'500.- franchi); in futuro potrà essere applicato un contributo compreso tra 400.- e 800.- franchi per posto protetto.

È possibile utilizzare i contributi sostitutivi anche per rinnovare (adattare a nuovi standard) i rifugi privati, al fine di salvaguardarne il loro valore.

La Confederazione indica che i contributi sostitutivi spettano ora ai Cantoni, ai quali viene data la possibilità di utilizzarli in modo mirato, al fine di procedere a una compensazione solidale tra i Comuni con una sovraccapacità in posti protetti e i Comuni con uno scarso grado di copertura. L'obiettivo è quindi di ottimizzare la realizzazione di rifugi e colmare in modo mirato il disavanzo di posti protetti.

La legge permette, in via secondaria, l'utilizzo di tali contributi sostitutivi per altri scopi di protezione civile.

Queste modifiche della legge federale, impongono, come detto precedentemente una revisione parziale della Legge cantonale sulla protezione civile.

II. ARTICOLI MODIFICATI E COMMENTI

Art. 2 cpv. 1

¹Il Consiglio di Stato emana le norme di esecuzione e designa il Dipartimento competente per l'applicazione della legge e per lo svolgimento dei compiti conferiti al Cantone dalle norme federali e cantonali non delegati ad altre autorità dalla presente legge. Le Autorità di protezione civile agiscono in conformità alle direttive federali e cantonali.

È ritenuto opportuno riaffermare che le Autorità cantonali e regionali della protezione civile debbano agire in conformità alle leggi e direttive delle Autorità federali e cantonali.

Art. 4 cpv. 2

²*La costituzione delle Regioni avviene in accordo con il Cantone, mediante la creazione di Consorzi di Comuni secondo le norme sul consorzio dei Comuni.*

È modificato il cpv. 2 in relazione all'adeguamento della legge specifica sul consorzio dei Comuni.

Art. 5 frase introduttiva e lett. c, d) e g)

Le Regioni sono competenti per l'assolvimento di tutti i compiti di protezione civile al fine di garantire l'intervento in caso di bisogno, segnatamente:

- c) chiamare in servizio e gestire i militi a loro attribuiti dopo il reclutamento, salvo i casi disciplinari che sono di competenza cantonale;*
- d) collaborare nel campo dell'istruzione e garantire l'esercitazione dei militi, quadri e specialisti compresi, sulla base del programma avallato dal Dipartimento;*
- g) promuovere, tramite lo Stato maggiore di condotta di protezione civile e con il coinvolgimento dei partner del soccorso, la dovuta assistenza e consulenza ai Comuni nel campo della pianificazione e della preparazione alla gestione di eventi di portata comunale e regionale.*

La modifica della lett. d) corrisponde alla nuova organizzazione dell'istruzione a livello cantonale.

Mediante l'aggiunta di una nuova lett. g) è specificato il ruolo delle Regioni di PCi nell'ambito del sostegno ai Comuni, in particolare per quanto riguarda la coordinazione delle attività di pianificazione e di preparazione all'emergenza con i partner della protezione della popolazione.

Art. 26 cpv. 2 (nuovo)

²*Il Consiglio di Stato fissa le indennità per il servizio di picchetto.*

Aggiunta del cpv. 2 che integra di fatto l'esistente art. 27.

Art. 27

Abrogato (v. art. 26).

Art. 28

Il Dipartimento, sentite le Regioni, stabilisce il materiale minimo d'intervento di base destinato all'equipaggiamento delle organizzazioni di protezione civile e dei rispettivi militi, definendone il relativo standard.

Il materiale unificato cui fa riferimento l'art. non corrisponde al materiale unificato ai sensi dell'art. 43 cpv. 2 LPPC. Per evitare confusione, si propone di modificare la definizione cantonale. Si approfitta inoltre dell'occasione per specificare il coinvolgimento delle Regioni di PCi nella definizione del materiale d'intervento.

Art. 28a (nuovo)

¹*I sistemi per allarmare la popolazione forniti dalla Confederazione sono di proprietà del Cantone.*

²Le Regioni si occupano della gestione dei sistemi d'allarme, curandone la prontezza d'impiego e assumendosi i costi d'esercizio e di manutenzione non coperti dal Cantone o dalla Confederazione.

³Il Cantone stipula un'assicurazione responsabilità civile per eventuali danni causati dalle infrastrutture d'allarme.

⁴Nel caso in cui i dispositivi d'allarme fossero combinati, i costi indicati al cpv. 2 verranno sopportati dalla Regione di protezione civile e dal gestore dell'impianto d'accumulazione interessato.

⁵I Comuni in tempo di pace garantiscono:

I. l'attivazione delle sirene fisse nel caso in cui non possa essere eseguita tramite telecomando;

II. l'allarme alla popolazione residente in luoghi non raggiunti dal suono delle sirene fisse. Le Regioni pianificano le procedure d'allarme.

⁶I gestori di impianti d'accumulazione garantiscono in tempo di pace l'attivazione delle sirene in caso d'allarme acqua.

Questo art. si rende necessario in seguito alla modifica di proprietà e di responsabilità nell'ambito dei sistemi di allarme alla popolazione tramite sirene. In concreto sono codificate le competenze dei vari attori.

Art. 31 cpv. 1 lett. c) e d)

c) per gli edifici il cui numero di posti protetti è inferiore a venticinque (equivalenti a 38 locali abitabili);

d) per gli ospedali, case per anziani e di cura, in caso di impedimenti tecnici alla realizzazione del rifugio secondo le istruzioni federali;

Nella lett. c) del cpv. 1 si recepisce l'art. 17 cpv. 1 lett. a) dell'ordinanza sulla protezione civile del 5 dicembre 2003 (di seguito: OPCi). Secondo le nuove disposizioni non è più necessario realizzare posti protetti nelle nuove costruzioni con meno di 38 locali (pari a 25 posti protetti). In precedenza, l'esenzione era concessa agli edifici il cui numero di posti protetti da realizzare era inferiore a 5.

La legislazione federale non contempla più un'agevolazione per le costruzioni secondo gli standard Minergie, poiché gli edifici fino a 38 locali sono fundamentalmente esentati dall'obbligo di costruire. Per tale ragione, l'attuale lett. d) del cpv. 1 diviene superflua. Tale norma viene sostituita con una nuova lett. d), che recepisce l'art. 46 cpv. 2 LPPC, il quale disciplina la realizzazione delle strutture protette per gli istituti e gli ospedali.

Art. 36 cpv. 1, 2 e 3

¹I contributi sostitutivi sono incassati dal Cantone. Essi sono registrati per singolo Comune e vengono gestiti dal Dipartimento mediante lo specifico "Fondo contributi sostitutivi PCi".

²I contributi sostitutivi possono essere utilizzati come segue:

a) prioritariamente (al minimo 50%) per la realizzazione, l'equipaggiamento, l'esercizio, la manutenzione e il rinnovamento dei rifugi pubblici, come pure per il rinnovamento dei rifugi privati a livello cantonale;

b) secondariamente (al massimo 50%) per altri scopi di protezione civile.

³Abrogato

Viene regolato l'incasso e la destinazione dei contributi sostitutivi versati dopo l'entrata in vigore della revisione della LPPC. La norma dà seguito all'art. 47 LPPC e all'art. 22 OPCi, entrati in vigore il 1° gennaio 2012.

I contributi sostitutivi incassati fino al 31 dicembre 2011 sono regolati dalla norma transitoria. Essi verranno riversati dai Comuni alle Regioni di PCi. Mentre l'art. 36 regola i contributi sostitutivi a partire dal 1° gennaio 2012, questi verranno incassati direttamente dal Cantone.

I contributi sostitutivi sono contabilizzati per Comune. Il loro impiego è destinato prioritariamente alla realizzazione di rifugi pubblici e per completare la copertura nei Comuni con una carenza in posti protetti. Nei Comuni con una sufficiente copertura (un posto protetto per abitante), tali contributi possono, in parte, essere destinati ad altri scopi di protezione civile come specificato al cpv. 2 b) e 3. L'obiettivo della centralizzazione dei contributi è quindi quello di ottimizzare a livello cantonale e regionale la realizzazione di rifugi e colmare in modo mirato le lacune esistenti.

Art. 46 cpv. 2

²In casi eccezionali e in quelli indicati all'art. 20, il Cantone finanzia le spese di intervento.

Al cpv. 2 sono state tolte le lettere b) e c) in considerazione del fatto che anche gli interventi elencati all'art. 20 lett. a) sono finanziati dal Cantone (stato di necessità definito all'art. 20 della Legge sulla protezione della popolazione del 26 febbraio 2007).

Art. 48 cpv. 1

¹Il Cantone contribuisce al finanziamento dell'istruzione, nonché del materiale d'intervento e dell'equipaggiamento definiti all'art. 28.

Per non creare confusione tutti gli aspetti finanziari sono stati riuniti sotto un unico art. nel capitolo IX *Finanziamento*. Questa impostazione è necessaria visto il possibile utilizzo dei contributi sostitutivi per altri scopi di protezione civile.

Norma transitoria

Il nuovo regime concernente i contributi sostitutivi impone una norma transitoria per i contributi sostitutivi incassati dai Comuni fino al 31 dicembre 2011 (v. anche commento all'art. 36).

III. CONSEGUENZE FINANZIARIE

Gli aspetti finanziari concernenti la nuova legge possono essere così riassunti:

- impatto finanziario: l'incasso da parte del Cantone dei contributi sostitutivi per un importo annuo stimato in circa 1.5 milioni di franchi (valore che dipende fortemente dalla congiuntura e dall'andamento del settore edilizio) è da destinarsi in prima priorità a scopi di edilizia di protezione civile in zone con forte carenza in posti protetti. Secondariamente (al massimo il 50%) potranno essere utilizzati per altri scopi di protezione civile andando a migliorare la prontezza e la capacità d'intervento;
- impatto sul personale: è prevedibile un maggior onere a livello cantonale per la gestione tecnica e contabile dei contributi sostitutivi. Questo nuovo compito stimabile nell'ordine di 0.5 unità lavorative dovrebbe poter essere assorbito nelle attività della Sezione del militare e della protezione della popolazione senza un aumento di personale;

- impatto sui Comuni: con l'introduzione della presente modifica di legge i Comuni saranno chiamati a riversare alle Regioni di PCi i contributi sostitutivi incassati fino al 31 dicembre 2011. Le modalità di riversamento (specificate nel regolamento d'applicazione) prevedono un termine massimo di 5 anni per l'esecuzione. In caso di pagamento a rate, l'ammontare dovuto dovrà essere versato in ragione di almeno il 20% all'anno. Il riversamento dei contributi sostitutivi alle Regioni (che in due Consorzi è già interamente o parzialmente avvenuto) permetterà alle stesse di utilizzare parte di questi mezzi finanziari per altri scopi di protezione civile (ad esempio per il rinnovo del materiale, ecc). Ciò avrà un influsso positivo sui Comuni, contenendo l'importo pro capite versato annualmente ai Consorzi. In futuro si otterrà pure un'uniformità a livello cantonale nella gestione dei contributi sostitutivi.

Elenco dei contributi sostitutivi - Stato al 31.12.2011

Regione Tre Valli	fr.	9'543'000
Regione Bellinzonese	fr.	8'433'000
Regione Locarno e Vallemaggia	fr.	12'782'000
Regione Lugano campagna	fr.	9'636'000
Regione Lugano città	fr.	9'442'000
Regione Mendrisiotto	fr.	11'075'000
Totale contributi sostitutivi stato al 31.12.2011	fr.	60'911'000

IV. CONCLUSIONI DELLA COMMISSIONE

Vista la necessità di allineare la Legge cantonale con quella federale, la maggioranza della Commissione della legislazione approva il messaggio del Consiglio di Stato n. 6711.

Esprime comunque una certa perplessità sulla necessità di mantenere l'obbligo di edificare nuovi rifugi, soprattutto se con le stesse caratteristiche di quelli già edificati; auspica quindi che tale tema sia trattato nel corso della prossima revisione totale della Legge federale sulla protezione civile.

Per la Commissione della legislazione:

Daniele Caverzasio, relatore

Agustoni - Cereghetti - Corti - Galusero - Giudici - Gysin -
Mellini - Paparelli - Pedrazzini - Ponzio-Corneo - Rückert -
Stojanovic - Viscardi