

Rapporto sul messaggio

numero	4400
data	29 marzo 1996
dipartimento	Istituzioni

Della Commissione della legislazione sul messaggio 28 marzo 1995 concernente il disegno di nuova legge per lo stato di necessità

I. POLITICA DI SICUREZZA

1.1 Premesse generali

Confrontato con gli avvenimenti che hanno coinvolto la scena politica europea, il Consiglio Federale ha licenziato, nel 1990, un rapporto sul tema della politica di sicurezza, aggiornato ai mutamenti intervenuti dopo il 1973, anno in cui era stato redatto un precedente rapporto sul medesimo tema, nonché ai nuovi e accresciuti pericoli avvertiti dalla popolazione. Se in base al medesimo studio erano soprattutto fattori esterni a destare preoccupazione, da quello del 1990 sono emersi altri problemi, le cui radici affondano nell'evoluzione demografica, ecologica, economica e sociale, che rendono indispensabile rivedere il complesso della problematica, per poi fissare i compiti da affrontare, delimitare le responsabilità e definire i mezzi da impiegare. E' comunque emerso in modo molto chiaro dal rapporto che una politica di sicurezza efficace è possibile solo se praticata in modo combinato, a livello federale, cantonale e comunale.

1.2 Obiettivi

Gli obiettivi che la Confederazione si è prefissata nell'ambito della politica di sicurezza sono essenzialmente cinque: assicurare la pace, mantenere la libertà d'azione, proteggere la popolazione e le basi vitali, difendere il territorio e cooperare alla stabilità europea e internazionale in generale.

Nel contesto della protezione della popolazione e delle basi vitali rientra non solo la difesa militare, ma anche quella dai pericoli derivanti dalle catastrofi.

1.3 Organizzazione e competenze

L'art. 2 della Costituzione Federale (CF), che definisce gli scopi e i compiti della Confederazione, le attribuisce, in generale, la difesa e la protezione del cittadino. Le sono poi assegnati alcuni settori particolari, quali il militare, la politica estera, la protezione civile. La Costituzione non prevede comunque una competenza federale estesa a tutto il settore della difesa, ivi compresa quella integrata, di modo che anche ai Cantoni vengono demandate quelle competenze che rientrano nei limiti della loro sovranità, in applicazione dell'art. 3 della CF, che stabilisce che sono attribuiti ai Cantoni tutti quei compiti che la Confederazione non si arroga (cfr. Hafelin/Haller, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, Nr. 287 ss.). In particolare, i Cantoni e i comuni sono competenti per la pianificazione, preparazione e applicazione delle misure per fronteggiare i casi straordinari.

II. LEGISLAZIONE CANTONALE

In conformità alla giurisprudenza del Tribunale Federale e alla dottrina dominante, che ha stabilito che anche nel caso in cui non vi sia una base sancita dalla costituzione è lecito creare una legislazione sullo stato di necessità (cfr. DTF 103 Ia 311/312, Grisel, Traité de droit administratif, vol. I, pag. 86), il nostro Cantone si è dotato nel 1982 di una legge sullo stato straordinario di necessità e d'urgenza, detta legge per il caso di necessità. Tra l'altro, si è così colmata una lacuna e si è regolarizzata la posizione dello Stato Maggiore istituito dal Consiglio di Stato a seguito dell'alluvione del 1978, di fatto da anni già operativo, ma non sorretto nella sua azione da una base legale.

Come accennato al punto n. 1, la politica di sicurezza negli ultimi anni ha però subito un'evoluzione abbastanza importante, che rende necessario un aggiornamento della legge, oltretutto molto generica.

III. DISEGNO DI LEGGE

3.1 In generale

Oltre all'aggiornamento alla situazione, due sono le novità di rilievo contenute nel disegno di nuova legge:

a) l'estensione della competenza di dichiarare lo stato di necessità al comune.

In base alla legge in vigore la competenza di dichiarare lo stato di necessità spetta unicamente al Consiglio di Stato. Si possono però ipotizzare delle situazioni, in cui lo stato di crisi coinvolge solo un determinato comune o una regione circoscritta. La competenza del medesimo di dichiarare lo stato di necessità e di procedere autonomamente rende l'intervento sicuramente più efficace. Senza nulla voler togliere all'autorità cantonale, nei casi in cui si verifica una catastrofe il Municipio, direttamente presente, è certamente più idoneo per affrontare le prime valutazioni sulla gravità dell'evento e decidere sui primi interventi. L'estensione di competenza porta evidentemente seco l'obbligo per il comune di dotarsi di un'organizzazione conforme. La situazione attuale è molto diversa da comune a comune, tra cui se ne registrano di perfettamente attrezzati, ma anche qualcuno carente. La modifica legislativa permetterà quindi in un

tempo relativamente breve di creare un apparato conforme esteso su tutto il territorio cantonale, che non può che infondere nella popolazione un senso accresciuto di sicurezza, così come creare un interlocutore per il Cantone in ogni comune.

b) la creazione del Nucleo operativo in caso di catastrofe (NOC)

Trattasi di un nuovo organismo, di carattere permanente, interno allo Stato maggiore di condotta (SMG), che interviene prima della dichiarazione dello stato di necessità, ad adottare quelle misure che non possono attendere, proprio a dipendenza dell'urgenza e della gravità dell'evento. Possono infatti verificarsi dei casi, in cui non è possibile consultare preventivamente il Consiglio di Stato. In base alla legge attuale un intervento di questo tipo, ossia di carattere tecnico, prima che vi sia l'avallo dell'autorità politica, non è possibile. Se pertanto lo SMC si trovasse a dover decidere in tutta urgenza, dovrebbe attendere prima di agire che il Consiglio di Stato dichiari lo stato di necessità, ciò che potrebbe creare dei ritardi con conseguenze non indifferenti. In pratica, i responsabili della difesa integrata, come ha avuto modo di illustrare alla Commissione il col Mombelli, agiscono già ora come una sorta di NOC, per lo meno per i casi molto gravi, senza però essere sorretti da una base legale. Per contro, i casi minori sono diretti e coordinati dalla polizia.

La Commissione, pur condividendo la necessità di creare un organismo in grado di intervenire immediatamente prima della dichiarazione dello stato di necessità, sottolinea che, seppur in una fase molto breve, i responsabili della difesa integrata godrebbero di un potere vastissimo, che di fatto porrebbe i tecnici in una situazione di predominio sull'autorità politica. Quest'ultima, con ogni probabilità, non potrebbe poi che avallare quanto già predisposto. Sarà dunque necessario prestare grande attenzione nella designazione dei membri del NOC, affinché il pericolo di abuso si riduca ai minimi termini.

3.2 In particolare

Il termine "stato di necessità" comporta una riflessione. Il diritto penale conosce infatti il medesimo concetto, che ha però tutt'altro significato. Giusta l'art. 34 CPS non è infatti punibile un fatto commesso per preservare da un pericolo imminente e non altrimenti evitabile un bene proprio o un bene altrui ..., se il pericolo non è imputabile all'agente stesso o se nelle circostanze del caso non si può ragionevolmente pretendere che egli rinunci al bene minacciato. La Commissione si è dunque posta il problema a sapere se non sia possibile utilizzare una formulazione diversa, che non induca a confusione, segnatamente, per esempio, a credere che una volta decretato lo stato di necessità tutte le azioni commesse in funzione dello stesso risultino non punibili, in applicazione del disposto penale. Sentito il parere del col Mombelli, ciò non sembra fattibile, facendo sia l'autorità federale che cantonale, nonché la protezione civile, uso corrente del termine, ampiamente radicato anche nel linguaggio comune.

3.3 Disposizioni generali (art. 1 - 3)

Rispetto alla legge in vigore, lo scopo è stato ridefinito, non solo in rapporto alle nuove necessità in materia di politica di sicurezza, ma anche introducendo il concetto della collaborazione tra le varie istanze preposte all'intervento, nonché tra comuni e regioni.

Il concetto è senza dubbio da sottoscrivere, ma il regolamento d'applicazione dovrà prevedere una regolamentazione chiara, che impedisca l'insorgere di doppioni relativamente agli interventi, oltre che degli enti pubblici e privati, della protezione civile, dei pompieri e del settore sanitario, nel rispetto delle singole competenze decisionali.

3.4 Autorità e organi (art. 4 - 7)

La legge in vigore, oltre che non prevedere il NOC, è silente anche circa le competenze specifiche dello SMC. La nuova regolamentazione crea pertanto la base legale per il primo e definisce le rispettive competenze.

3.5 Mezzi e obblighi nella fase di preparazione, competenze (art. 8 - 13)

Rispetto alle normative vigenti, il modello di legge definisce più chiaramente il concetto di intervento coordinato. Come specificato al paragrafo precedente, è comunque opportuno che il Consiglio di Stato presti particolare attenzione nell'elaborazione del regolamento, per creare un sistema di intervento coordinato e integrato, tenuto altresì conto della particolarità della materia e dei tempi immediati in cui occorre reagire.

Da sottoscrivere è inoltre il concetto espresso all'art. 9, secondo cui la difesa integrata dovrà far capo, nel limite del possibile, alle organizzazioni esistenti. Si deve pertanto precisare che è chiaro che il Consiglio di Stato deve predisporre locali e installazioni idonee, affinché gli organi preposti possano operare, senza che ciò però si trasformi automaticamente in un potenziamento delle strutture esistenti, ciò che sarebbe incompatibile con l'attuale situazione finanziaria non solo del Cantone, ma anche dei comuni.

Circa l'obbligo di servizio, che il modello di legge prevedeva su un periodo esteso dai 20 ai 60 anni, la Commissione ha ritenuto opportuno fissare il limite inferiore a 18 anni, in considerazione della modifica legislativa che ha abbassato la maggiore età. A mente del col Mombelli, debitamente interpellato, non vi sono controindicazioni in tal senso. Il limite d'età di ascrizione era stato fissato a 20 anni, per creare un parallelo con il servizio militare, il cui obbligo di partecipazione è rimasto immutato, con l'unica differenza che in caso di servizio anticipato a 18 anni non è più necessaria l'autorizzazione dei genitori.

Il col Mombelli è stato interpellato pure circa le modalità di retribuzione in base all'art. 12. Il raffronto con il sistema adottato in caso di servizio militare o di protezione civile viene proposto pure per il servizio durante lo stato di necessità, per praticità e per creare uniformità e parallelismo tra le situazioni, di fatto simili.

3.6 Organizzazioni locali di condotta (art. 14 - 15)

Il conferimento al comune della competenza di dichiarare lo stato di necessità a livello locale comporta evidentemente la dotazione di strutture idonee. In tale ottica occorre sottolineare che il Consiglio di Stato dovrà prestare particolare

attenzione nell' emanazione delle direttive specifiche sull' organizzazione, affinché l' onere per i comuni si traduca ai minimi termini. Parecchi di essi sono già dotati di un' attrezzatura idonea o collaborano a livello regionale, ma nei casi contrari la modifica legislativa, seppur da sottoscrivere, non dovrebbe causare ai comuni un costo eccessivo, ritenuta la difficile situazione economica.

3.7 Finanziamento (art. 16 - 17)

Il problema dei costi sottolineato al paragrafo precedente si presenta non solo per i comuni, ma anche per il Cantone, chiamato ad assumersi sia le spese delle infrastrutture, che quelle di istruzione, anche per i primi.

Il col Mombelli ha spiegato alla Commissione che le strutture esistenti sono già complete e aggiornate, di modo che per quanto concerne questo aspetto la modifica legislativa non costituisce un aggravio.

Per quanto concerne l' onere ricorrente legato all' istruzione, alla preparazione dei corsi e al funzionamento del NOC, fissato in circa fr. 75'000.-- annui, la Commissione lo ritiene adeguato in rapporto allo scopo perseguito, ma sottolinea che il potenziamento del settore della difesa integrata con due nuove unità dovrà necessariamente essere effettuato con una compensazione all' interno del Dipartimento specifico, come del resto previsto nel messaggio.

3.8 Disposizioni particolari e finali (art. 18 - 21)

Per quanto concerne l' art. 19, appare superfluo precisare le date relative alla LOC e alla LPamm.

Riassumendo, le modifiche che la Commissione della legislazione ha apportato ai singoli disposti di legge sono le seguenti:

ad. art. 2: omissis ... "come pure la protezione e l' assistenza delle persone e delle cose a livello cantonale, regionale o locale".

ad. art. 5: la marginale "Dipartimento" viene sostituita con "Preparativi".

cpv. 1: "Il Consiglio di Stato attende ai preparativi per lo stato di necessità; in particolare:

a) predispone e coordina l' organizzazione cantonale di condotta;

b) assicura l' istruzione e la formazione, anche degli organi locali di condotta."

cpv. 2: "Le autorità locali e i titolari di impianti che comportano un elevato rischio di esercizio sono tenuti a collaborare."

ad. art. 11: cpv. 2: "Non possono essere astrette persone che non abbiano ancora compiuto 18 anni o abbiano più di 60 anni e coloro che giustificano gravi motivi d' impedimento."

ad. art. 14: cpv. 2: "Esso si dota di un' organizzazione di condotta, secondo le direttive del Consiglio di Stato. ... omissis".

cpv. 3: "L' organizzazione a livello comunale è disciplinata per regolamento, sottoposto all' approvazione del Consiglio di Stato."

ad. art. 16: "Le spese di preparazione, segnatamente per l' organizzazione, ...omissis."

ad. art. 19: cpv. 1: "Contro le decisioni comunali è dato ricorso in conformità alla legge organica comunale."

cpv. 2: "omissis ... è applicabile la legge di procedura per le cause amministrative."

In conclusione, la Commissione della legislazione invita il Gran Consiglio ad accettare il disegno di nuova legge per lo stato di necessità, modificato come sopra, allegato al presente rapporto.

Per la Commissione della legislazione:

Michela Ferrari-Testa, relatrice

Baggi - Bergonzoli S. - Bernasconi -

Bobbià - Carobbio Guscetti -

Ermotti-Lepori - Fiori - Genazzi -

Lepori Colombo - Marzorini - Merlini -

Nova - Righinetti - Verda.

Disegno di

LEGGE

PER LO STATO DI NECESSITÀ

Il Gran Consiglio della Repubblica e Cantone Ticino:

- visto il messaggio 28 marzo 1995 n. 4400 del Consiglio di Stato;
- visto il rapporto 29 marzo 1996 n. 4400 R della Commissione della legislazione;
- richiamata la legge federale su gli organi direttivi e il Consiglio di difesa del 27 giugno 1969 (RS 501),

d e c r e t a :

CAPO I - DISPOSIZIONI GENERALI

Articolo 1

Scopo

¹ La presente legge ha per scopo, verificandosi uno stato di necessità di:

- a) garantire l' attività governativa e amministrativa, come pure i servizi pubblici indispensabili a livello cantonale e locale;
- b) assicurare un intervento coordinato e tempestivo a favore di persone e cose.

2 A tal fine, essa in particolare:

- a) disciplina i preparativi per lo stato di necessità;
- b) predispone le necessarie misure per un adeguato coordinamento degli interventi fra gli enti pubblici e privati, la Protezione civile, l' Esercito e i Corpi pompieri;
- c) promuove l' aiuto intercomunale e regionale, così come la cooperazione transfrontaliera.

Articolo 2

Stato di necessità

a) Definizione:

E' dato stato di necessità quando, a seguito di catastrofi, conflitti armati o altre situazioni d' emergenza che comportano un pericolo imminente per lo Stato, le persone o le cose non sia più possibile garantire con i mezzi ordinari l' attività amministrativa o i servizi d' interesse pubblico come pure la protezione e l' assistenza delle persone e delle cose a livello cantonale, regionale o locale.

Articolo 3

b) Dichiarazione:

1 Lo stato di necessità è dichiarato rispettivamente revocato:

- a) dal Consiglio di Stato per l' intero territorio cantonale o per parte di questo;
- b) dal Municipio sul territorio comunale.

2 L' autorità che dichiara lo stato di necessità informa tempestivamente la popolazione sulla situazione; informa inoltre il rispettivo organo legislativo sulle misure prese non appena questo sia in grado di funzionare.

3 Restano riservate le competenze stabilite dal diritto federale.

CAPO II - ORGANIZZAZIONE CANTONALE DI CONDOTTA

Sezione 1- Autorità e organi

Articolo 4

Consiglio di Stato

1 Il Consiglio di Stato provvede all' organizzazione per lo stato di necessità.

2 Esso è coadiuvato dallo Stato maggiore di condotta (SMC) e in particolare dal nucleo operativo di catastrofe (NOC).

Articolo 5

Preparativi

1 Il Consiglio di Stato attende ai preparativi per lo stato di necessità; in particolare:

- a) predispone e coordina l' organizzazione cantonale di condotta;
- b) assicura l' istruzione e la formazione, anche degli organi locali di condotta.

2 Le autorità locali e i titolari di impianti che comportano un elevato rischio di esercizio sono tenuti a collaborare con le autorità competenti.

Articolo 6

Stato maggiore di condotta (SMC)

1 Lo SMC è l' organo cantonale di condotta del Consiglio di Stato, che ne definisce la composizione, l' organizzazione e il funzionamento.

2 Esso elabora le basi decisionali per il Consiglio di Stato, lo coadiuva nelle funzioni di direzione e coordinamento ed esegue le sue decisioni.

3 La sua messa in funzione è decisa dal Consiglio di Stato o, in caso di impedimento di questo e in successione, dal suo Presidente, da uno dei suoi membri o dal capo del NOC secondo le modalità stabilite dal Consiglio di Stato.

Articolo 7

Nucleo operativo di catastrofe (NOC)

1 Il NOC è un organismo permanente interno allo SMC, direttamente subordinato al Consiglio di Stato.

2 Esso è competente, prima della dichiarazione di cui all' art. 3 cpv. 1 lett. a) e qualora le circostanze lo esigono, per predisporre e coordinare, in collaborazione con le autorità locali, le necessarie misure d' urgenza e di assistenza; tali misure, qualora non abbiano potuto essere preventivamente sottoposte al Consiglio di Stato, gli devono essere immediatamente presentate per ratifica.

Sezione 2 - Mezzi e obblighi nella fase di preparazione

Articolo 8

Servizi coordinati

Il Consiglio di Stato emana le norme per l' organizzazione dei servizi coordinati previsti dal diritto federale, che hanno per scopo quello di assicurare nei vari settori tecnici l' impiego efficace del personale, del materiale, delle installazioni civili, militari e della Protezione civile necessari per far fronte allo stato di necessità.

Articolo 9

Installazioni

- ¹ Per assicurare l' attività dell' organizzazione di condotta, il Consiglio di Stato fa predisporre locali e installazioni idonei.
- ² Nei limiti previsti dal diritto federale si può far capo ai locali e installazioni della Protezione civile.

Articolo 10

Servizio

a) Principio:

Il Consiglio di Stato può chiamare a far parte dell' organizzazione di condotta e dei servizi coordinati, come pure per la relativa istruzione:

- a) le persone che si mettono a disposizione a titolo di volontariato;
- b) i dipendenti dell' amministrazione cantonale;
- c) le persone particolarmente qualificate astrette al servizio di protezione civile che sono messe a disposizione a tale scopo;
- d) in casi eccezionali, altre persone alle condizioni di cui all' art. 11.

Articolo 11

b) Casi eccezionali:

- ¹ L' obbligo di servizio giusta l' art. 10 lett. d) può essere imposto unicamente in casi particolari dettati da eminenti interessi generali e solo nel caso in cui sia prevedibile che la collaborazione delle persone di cui alle lett. a), b) e c) non permetterebbe di soddisfare i bisogni di personale o le esigenze di formazione in un determinato settore; tale obbligo, a livello di organizzazione cantonale di condotta, vale limitatamente per i servizi coordinati.
- ² Non possono essere astrette persone che non abbiano ancora compiuto 18 anni o abbiano più di 60 anni e coloro che giustificano gravi motivi di impedimento.
- ³ L' obbligo di servizio non può estendersi oltre 12 giorni sull' arco di 5 anni.

Articolo 12

c) Remunerazione

- ¹ Coloro che prestano servizio hanno diritto a vitto, alloggio e trasporto gratuiti.
- ² Le persone di cui all' art. 10 lett. d) hanno diritto ad un' indennità, calcolata sulla base dei parametri previsti dalla legge federale del 25 settembre 1952 sulle indennità di perdita di guadagno in caso di servizio militare o di protezione civile.
- ³ Le ulteriori modalità di impiego sono definite nell' apposito regolamento.

Sezione 3 - Competenze nel caso di stato di necessità

Articolo 13

Provvedimenti e misure

- ¹ Dichiarato lo stato di necessità, il Consiglio di Stato è autorizzato ad adottare tutte le misure necessarie, in particolare:
 - a) convocare le persone idonee allo scopo e alle esigenze dell' intervento; per le condizioni di indennizzo vale quanto stabilito dall' art. 12;
 - b) requisire i mezzi e i beni necessari; valgono per analogia le norme del diritto federale sulla requisizione.
- ² Le autorità competenti non sono in particolare tenute a seguire le procedure ordinarie di approvazione, autorizzazione, concessione, aggiudicazione e simili. Esse devono comunque rispettare il principio della proporzionalità e, per quanto possibile, salvaguardare gli interessi privati.

CAPO III - ORGANIZZAZIONI LOCALI DI CONDOTTA

Articolo 14

Comuni

- ¹ Il Municipio provvede all' organizzazione e all' istruzione per lo stato di necessità per il caso di cui all' art. 3 cpv. 1 lett. b).
- ² Esso si dota di un' organizzazione di condotta, secondo le direttive del Consiglio di Stato. Sono applicabili per analogia gli art. 9 a 12.
- ³ L' organizzazione a livello comunale è disciplinata per regolamento, sottoposto all' approvazione del Consiglio di Stato.

Articolo 15

Collaborazione e coordinazione intercomunale

- ¹ I comuni si devono reciproco aiuto e collaborano fra di loro.
- ² Per l' organizzazione di condotta possono essere adottate soluzioni intercomunali nella forma volontaria o, per decisione del Consiglio di Stato, nella forma coattiva.
- ³ L' organizzazione di condotta locale deve essere coordinata con quella cantonale e con l' organizzazione regionale della Protezione civile.

CAPO IV- FINANZIAMENTO

Articolo 16

Spese di preparazione

¹ Le spese di preparazione, segnatamente per l'organizzazione, l'istruzione e l'esercitazione degli organi di condotta cantonali e locali, sono a carico del Cantone e dei comuni secondo le rispettive competenze (art. 4 e 14).

² Le spese per la consulenza e per la messa a disposizione degli istruttori sono a carico del Cantone.

Articolo 17

Spese di intervento

¹ Dati gli estremi dello stato di necessità, è applicabile la procedura di urgenza di cui all'art. 26 della legge sulla gestione finanziaria dello Stato rispettivamente 165 cpv. 3 della legge organica comunale.

² Il Consiglio di Stato rispettivamente il Municipio coordinano le procedure per gli interventi di ripristino e per il loro finanziamento.

³ Sono riservati i diritti di rivalsa verso terzi e gli aiuti finanziari previsti dalla legislazione ordinaria.

CAPO V - DISPOSIZIONI PARTICOLARI

Articolo 18

Tutela del segreto

¹ Chiunque agisce in esecuzione della presente legge è tenuto all'obbligo del segreto in relazione ai luoghi, atti e deliberazioni determinati dal Consiglio di Stato.

² Sono riservate le disposizioni federali e cantonali in materia.

Articolo 19

Ricorsi

¹ Contro le decisioni comunali è dato ricorso in conformità alla legge organica comunale.

² Contro le decisioni di autorità amministrative cantonali è dato ricorso al Consiglio di Stato, le cui decisioni sono impugnabili al Tribunale cantonale amministrativo. E' applicabile la legge di procedura per le cause amministrative.

³ Dichiarato lo stato di necessità, tutte le decisioni sono immediatamente esecutive; eventuali ricorsi non hanno effetto sospensivo.

Articolo 20

Disposizioni penali

Riservata l'applicazione delle norme del Codice penale svizzero, le infrazioni alla presente legge sono punite con una multa fino a fr. 5'000.--. E' applicabile la legge di procedura per i reati di competenza del Pretore e le contravvenzioni.

CAPO VI - DISPOSIZIONI FINALI

Articolo 21

Disposizione abrogativa

La legge sullo stato straordinario di necessità e d'urgenza del 4 ottobre 1982 è abrogata.

Articolo 22

Entrata in vigore

¹ Trascorsi i termini per l'esercizio del diritto di referendum, la presente legge è pubblicata nel Bollettino ufficiale delle leggi e degli atti esecutivi del Cantone Ticino

² Il Consiglio di Stato ne determina la data di entrata in vigore.