

Messaggio

numero 4400
data 28 marzo 1995
dipartimento Istituzioni

Concernente il disegno di nuova legge per lo stato di necessità

1. PREMESSA

1.1. Considerazioni Generali

Nel 1973 il Consiglio federale elaborava un rapporto inerente la pubblica sicurezza. In questo documento venivano fissate la volontà di azione e le modalità di realizzazione degli obiettivi iscritti nella Costituzione, nonché le linee direttrici per una corretta politica di sicurezza della Svizzera.

Il 1° ottobre 1990 il Consiglio federale ha licenziato all'attenzione dell'Assemblea federale un nuovo rapporto sul tema "La politica di sicurezza della Svizzera in un mondo in trasformazione" (FF 1990111 pag. 684 segg.). Tale documento muove in particolare dalla constatazione che "di fronte ai recenti avvenimenti che hanno scosso la scena politica in Europa è necessario rivalutare la situazione e determinare l'ampiezza dei compiti e dei mezzi della politica di sicurezza. Il rapporto 90 (...) tiene conto della nuova percezione delle minacce inserendo i pericoli suscitati dalle politiche egemoniche nell'insieme dei problemi di sopravvivenza e sottolineando le interazioni fra i vari pericoli...".

Esso, sulla base degli scenari elaborati, giunge a formulare degli obiettivi nel senso che "la politica di sicurezza deve assicurare la pace nella libertà e nell'indipendenza, mantenere la libertà d'azione del paese, proteggere la popolazione e le sue basi esistenziali, difendere il territorio nazionale e contribuire alla stabilità internazionale, principalmente in Europa. Due obiettivi assumono (...) particolare rilievo: la protezione delle basi d'esistenza e il contributo alla stabilità internazionale".

Il Consiglio federale ha voluto così aggiornare la politica di sicurezza all'evoluzione socio-politica in atto nel nostro continente e nel mondo intero, indirizzando le priorità anche verso una più valida risposta ai problemi posti dalle catastrofi tecniche e naturali.

A questo proposito giova riprendere il citato rapporto del Consiglio federale, che evidenzia ("Quarto scenario: crescente vulnerabilità della società moderna") come si debba "costantemente tener conto del rischio di catastrofi. Le cause possono essere naturali, tecniche o belliche, mentre gli effetti sono locali, regionali, nazionali o internazionali (...) per soddisfare i propri bisogni la moderna società dei consumi dipende dal progresso economico e da una tecnologia multiforme. Per questo motivo, aumentano la sua vulnerabilità e il rischio di catastrofi tecniche spesso con conseguenze sovregionali. Le catastrofi naturali possono avere effetti analoghi, che però solitamente non superano l'ambito regionale (...)".

Occorre pertanto predisporre l'Organizzazione e gli strumenti operativi per far fronte a situazioni di emergenza e garantire la protezione e l'assistenza di persone e cose, non solo per il caso di evento bellico, ma anche per il caso di catastrofi o altri eventi straordinari, creando le opportune basi legali.

1.2. Situazione Giuridica

1.2.1. Competenze della Confederazione e del Cantone

Secondo il sistema federalista svizzero le competenze e gli obblighi che non sono formalmente attribuiti alla Confederazione appartengono ai Cantoni (art. 3 Cost.). Per quanto concerne l'ambito qui esaminato giova riprendere il citato Rapporto 90 del Consiglio federale: "entro i limiti della loro sovranità e dei compiti di politica di sicurezza loro attribuiti dalla Confederazione, i Cantoni si occupano della pianificazione, della preparazione e dell'applicazione delle misure per fronteggiare situazioni straordinarie. I Cantoni e i Comuni sono competenti - segnatamente in caso di crisi e catastrofi di portata locale - finché non si avverta la necessità di una gestione centralizzata o non debbano essere applicate competenze federali (cfr. sul tema DTF 115 la 277 segg., in particolare pag. 282 consid. 4b; Jacques Bühler, Le droit d'exception de l'Etat, tesi Losanna 1994, pag. 239). Questo caso può presentarsi per esempio se si riscontra un aumento della radioattività o lo scoppio di

un' epidemia o un' epizoozia (nod.r.: responsabilità primaria). La Confederazione sostiene i Cantoni nei preparativi per affrontare le catastrofi, in particolare se mancano i mezzi necessari o se è auspicata un' azione comune" (FF 1990 in pag. 730).

1.2.2. Confederazione

Nella Costituzione federale in vigore non esistono norme particolari relative allo stato di necessità, cioè a situazioni eccezionali, quali guerre, gravi catastrofi naturali, gravi conflitti sociali o politici. Nel progetto di revisione della Costituzione federale la commissione d' esperti ha rinunciato a inserire norme del genere (cfr. rapporto 1977, pag. 154).

Nel 1969 le Camere hanno approvato una legge quadro (Legge federale sugli organi direttivi e il Consiglio della difesa; RS 501). Essa è fondata sulla considerazione che la difesa non può più essere ristretta al solo esercito, bensì va esa a un concetto di difesa integrata, inclusiva anche dei settori civili della vita dello Stato (FF 1968 11 pag. 54 segg.).

Facendo uso della delega contenuta all' art. 1 cpv. 2 della predetta legge, il Consiglio federale ha poi emanato le seguenti ordinanze:

- sull' istruzione nell' ambito della difesa integrata del 18 dicembre 1974 (RS 501.2);
- sul coordinamento delle misure di protezione atomica e chimica (AC) del 17 settembre 1973 (RS 501.4), sostituita dalla nuova ordinanza del 24 gennaio 1990;
- concernente la preparazione del servizio sanitario coordinato del 1° settembre 1976 (RS 501.31) e sull' organo federale di coordinamento sanitario del 18 giugno 1984 (RS 501.32);
- sul coordinamento del servizio meteorologico e del servizio delle valanghe nell' ambito della difesa integrata del 26 febbraio 1975 (RS 501.5);
- sul coordinamento delle trasmissioni nell' ambito della difesa integrata del 7 settembre 1977 (RS 501.6);
- sul coordinamento del servizio veterinario nell' ambito della difesa integrata del 3 maggio 1978 (RS 501.7).

Va inoltre ricordata la legge federale sull' approvvigionamento economico del paese (LAP) dell' 8 ottobre 1992 (RS 531), che ha quale scopo di garantire l' approvvigionamento del paese in beni e servizi d' importanza vitale in caso di grave penuria (cfr. Jacques Bühler, op. cit., pag. 233, n. 100).

1.2.3. Cantone

Anche la Costituzione cantonale non contiene norme sullo stato di necessità; norme del genere non sono neppure previste dal progetto di revisione totale (cfr. messaggio no4341 del 20.12.94; cfr. pure Costituzione ticinese, progetto di revisione totale, edizione speciale della Rivista di diritto amministrativo ticinese, RDAT, 1986, pag.141 segg.).

Secondo la giurisprudenza del Tribunale federale e la dottrina dominante, anche in assenza di una base costituzionale, è comunque lecita l' adozione di una legislazione sullo stato di necessità, vale a dire per il caso in cui lo Stato o interessi pubblici fondamentali sono minacciati da pericoli cui è possibile far fronte solo con misure straordinarie (DTF 111 la 246 segg. e riferimenti). Nella stessa sentenza il Tribunale federale ha sottolineato che non è certo indispensabile che una legge cantonale definisca la procedura da adottare per il caso di necessità; tuttavia per i preparativi e per la sicurezza del diritto è preferibile che il legislatore precisi determinati punti (sentenza citata, pag. 248 consid. 3a; sulla natura delle norme adottate per far fronte allo stato di necessità cfr. inoltre: Gerhard Schmid, Rechtsfragen bei Grossrisiken, in RDS 1990, pag. 17 segg.; Lendi, Staatsführung in ausserordentlichen Lagen, in Festschrift Schindler, Basilea e Francoforte sul Meno 1989, pag. 733 segg.).

Nel 1982 il Gran Consiglio del Cantone Ticino ha adottato la legge sullo stato straordinario di necessità e d' urgenza (Legge per il caso di necessità; cfr. messaggio n. 2497 del 19 febbraio 1981 e relativo rapporto della Commissione della legislazione del 17 settembre 1982). È opportuno ricordare che l' adozione di tale legge era stata richiesta nel 1978 dalla Commissione della gestione in sede di esame del rendiconto dell' allora Dipartimento militare cantonale (cfr. citato messaggio pag.1).

Questa legge ha fornito buone prove; appare comunque opportuno aggiornarla ed attualizzarla per tener conto dei nuovi indirizzi e scenari della politica di sicurezza indicati al precedente pto 1.1, rispondendo per altro anche alle esigenze poste dalla nuova legislazione federale sulla protezione dell' ambiente (cfr. per esempio art. 10

legge federale sulla protezione dell' ambiente, LPA, del 7 ottobre 1983 e ordinanza sulla protezione contro gli incidenti rilevanti, OPIR, del 27 febbraio 1991).

Oltre ad un opportuno adeguamento delle norme già in vigore, con il presente progetto si propone l' introduzione dei seguenti principali nuovi elementi:

- competenza e responsabilità del Comune di dichiarare lo stato di necessità sul proprio territorio e di predisporre la necessaria organizzazione di condotta locale;
- istituzione di un organismo cantonale permanente, il Nucleo operativo di catastrofe (NOC), competente per adottare le necessarie misure d' urgenza e d' assistenza prima della dichiarazione dello stato di necessità.

Viene inoltre rafforzata la collaborazione fra enti locali, rispettivamente di diverso livello, nonché l' integrazione fra tali enti, la Protezione civile, l' Esercito e i Corpi pompieri.

2. COMMENTO AI SINGOLI ARTICOLI DEL DISEGNO DI LEGGE

CAPO I - DISPOSIZIONI GENERALI

Art. 1

Scopo:

La norma relativa allo scopo della legge è stata riformulata in funzione dei nuovi indirizzi della politica di sicurezza indicati nella premessa. In particolare sono stati evidenziati i concetti di preparazione per lo stato di necessità e di collaborazione fra gli enti pubblici e privati, la Protezione civile, l' Esercito e i Corpi pompieri.

Il richiamo alla cooperazione transfrontaliera si iscrive anche nell' ambito del recente accordo quadro tra la Confederazione Svizzera e la Repubblica italiana per la cooperazione transfrontaliera delle collettività ed autorità regionali e locali del 24 febbraio 1993 (RU 1993 11 pag. 2072; cfr. in particolare art. 3 cpv. 1 lett. i); a questo proposito si ricorda pure che la nuova legge federale sulla protezione civile (LPCi), adottata dall' Assemblea federale il 17 giugno 1994, ha creato la necessaria base legale per interventi nelle zone di frontiera confinanti (art. 13).

Art. 2

Stato di necessità:

a) definizione

Anche questo articolo è stato unicamente aggiornato, alla luce della recente giurisprudenza del Tribunale federale.

Art. 3

b) dichiarazione

In questa disposizione è stato introdotto il principio secondo cui il Comune è competente per dichiarare lo stato di necessità, limitatamente al suo comprensorio.

Negli altri casi la competenza rimane al Consiglio di Stato. Per quanto concerne l' organizzazione a livello locale e regionale si rinvia al commento agli art. 14 e 15.

Si fa osservare che un eventuale ritardo o omissione nella dichiarazione dello stato di necessità potrebbe fondare una responsabilità contro lo Stato (cfr. Knapp, La responsabilità de l' Etat en cas de catastrophes naturelles, in RDS 1986, pag. 589 segg., in particolare pag. 614).

La riserva delle competenze stabilite dal diritto federale, benché implicita, si giustifica in quanto si ritiene necessario rendere espressamente attenti, in particolare i Municipi, circa le competenze assegnate alla Confederazione, segnatamente in caso di stato di guerra, epidemie, epizoozie, ecc. (cir. pti 1.2.1 e 1.2.2).

CAPO II - ORGANIZZAZIONE CANTONALE DI CONDOTTA

Sezione 1

Autorità e organi (art. 4-7)

Queste norme definiscono le autorità e gli organi di condotta cantonale. Sono regolate le competenze:

- del Consiglio di Stato (art. 4 e 5), per l' organizzazione per lo stato di necessità.

Esso vi provvederà per il tramite del Dipartimento competente (Dipartimento delle istituzioni), che verrà designato dal regolamento e che si occuperà pertanto dei relativi preparativi. In particolare, in sede di regolamento verrà evidenziata la collaborazione di quest' ultimo con gli altri Dipartimenti e servizi, che manterranno la responsabilità per l' organizzazione dei preparativi nei loro specifici settori di competenza. Nella legge è inoltre stata introdotta la facoltà per il Consiglio di Stato di chiedere (tramite il Dipartimento competente) la collaborazione delle autorità locali e dei titolari di impianti che comportano un elevato rischio di esercizio;

- dello Stato maggiore di condotta (SMC. art. 6), che esiste già ed è operativo da parecchi anni con all' attivo esercizi teorici e pratici ogni quattro anni, in collaborazione con le istanze federali e l' Esercito (zona territoriale), nonché diversi impieghi effettivi durante le catastrofi che hanno colpito il Cantone negli ultimi anni.

Lo SMC ha per compito di coadiuvare il Consiglio di Stato, in caso di dichiarazione dello stato di necessità, nelle funzioni di direzione, coordinamento e esecuzione delle misure;

- del Nucleo operativo di catastrofe (NOC. art. 7), che può essere considerato l' antenna ricettiva dello SMC e costituisce un organismo permanente, di impiego immediato e con elevato grado di prontezza, direttamente subordinato al Consiglio di Stato. Esso è in particolare competente per coordinare, in collaborazione (qualora ciò sia possibile) con le autorità locali, le necessarie misure di prima urgenza ed assistenza, riservata la ratifica del Consiglio di Stato.

Sezione 2

Mezzi e obblighi nella fase di preparazione

Art. 8 Servizi coordinati

La norma sui servizi coordinati, già previsti nell' attuale legge, è stata unicamente precisata; si richiama per altro quanto esposto al pto 1.2.2.

Art. 9

Installazioni

La disposizione relativa alle installazioni è stata completata con l' indicazione che nei limiti previsti dal diritto federale è opportuno far capo ai locali ed alle installazioni della Protezione civile.

Art. 10 - 12

Servizio

Alfine di garantire un' adeguata preparazione per lo stato di necessità occorre opportunamente organizzare ed istruire gli organi di condotta. La norma precisa quindi le categorie di persone che possono essere tenute a far parte di tale organizzazione e segnatamente i volontari, i dipendenti dell' amministrazione cantonale, le persone particolarmente qualificate messe a disposizione dalla Protezione civile e, in casi che devono rimanere l' eccezione e giustificati da interessi preponderanti, in particolare legati alla formazione, anche altre persone (cfr. la già citata sentenza in DTF 115 la 277 segg.); a livello di organizzazione cantonale di condotta l' obbligo di servizio per quest' ultima categoria di persone vale limitatamente per i servizi coordinati, che costituiscono una componente della difesa generale (cfr. Jacques Bühler, op. cit., pag. 239).

Per quanto concerne in particolare tale categoria di astretti, le norme in questione, conformemente a quanto disposto dalla giurisprudenza federale (cfr. sentenza citata, pagg. 290 segg., consid. 8), stabiliscono gli elementi principali per l' assoggettamento al servizio, regolando segnatamente i limiti di età, i motivi di dispensa, la durata massima dell' impiego, le condizioni di remunerazione, ecc. Per queste persone (art. 10 lett. d) va comunque precisato che l' obbligo di servizio può essere imposto unicamente in casi eccezionali dettati da eminenti interessi generali e solo nel caso in cui sia prevedibile che la collaborazione delle altre persone (art. 10 lett. a, b e c) non permetterebbe di soddisfare i bisogni di personale o le esigenze di formazione di determinati settori dell' organizzazione di condotta.

Spetterà poi al regolamento disciplinare più precisamente le condizioni e le modalità dell' impiego, a complemento delle disposizioni contenute nella presente legge, così come in altre speciali [cfr. per es., per quanto concerne i dipendenti dell' amministrazione cantonale, art. 48 (68 del progetto di nuova legge di cui al messaggio n. 4279 del 12 agosto 1994) in particolare cpv.1, segg. LORD].

Per quanto concerne la responsabilità nell' ambito dell' impiego vale la legge sulla responsabilità civile degli enti pubblici e degli agenti pubblici del 24 ottobre 1988 (cfr. art. 1 cpv.1 in particolare lett. d e art. 9).

Sezione 3

Competenze nel caso di stato di necessità

Art. 13 Provvedimenti e misure

Già l' attuale legge prevede la facoltà per il Consiglio di Stato di convocare tutte le persone e organizzazioni idonee e di requisire tutti i beni necessari. In particolare, la nuova norma rinvia, per quanto concerne quest' ultimo aspetto, al diritto federale in

materia di requisizione (cfr. Ordinanze del 3 aprile 1968, RS 519. 7 e del 24 giugno 1968, RS 519.71); inoltre evidenza che l' esercizio delle competenze in caso di stato di necessità deve avvenire nel rispetto del principio della proporzionalità e, per quanto possibile, degli interessi privati (cfr. Lendi, op. cit, pag. 742).

CAPO III - ORGANIZZAZIONI LOCALI DI CONDOTTA (art. 14 e 15)

In ragione dell' avvenuto conferimento ai Comuni della competenza di dichiarare lo stato di necessità sul loro comprensorio, gli stessi devono analogamente dotarsi di un' organizzazione di condotta, la cui struttura dipenderà dalle specifiche esigenze e contingenze locali.

Va detto che già attualmente alcuni Comuni si sono dotati di un' organizzazione in questo senso, in maniera invero abbastanza eterogenea, facendo capo alle strutture esistenti (pompieri, Protezione civile, enti di soccorso e volontariato).

Per questa organizzazione il Cantone non intende prescrivere modelli precisi, in quanto come teste accennato appare indispensabile tener conto delle rispettive condizioni locali; in quest' ambito si ritiene di poter rinviare al Promemoria per l' aiuto in caso di catastrofe a livello comunale, edito dall' Ufficio centrale della difesa, edizione 1987.

In particolare ai Comuni è data la possibilità di adottare soluzioni intercomunali e, nella misura del possibile, di far capo alle organizzazioni regionali della protezione civile: a questo riferimento si osserva che la nuova Legge federale sulla protezione civile (LPCi) del 17 giugno 1994 ha ulteriormente rafforzato i rapporti fra la Protezione civile e gli organi della difesa integrata, prevedendo in particolare che durante il servizio attivo le organizzazioni di protezione civile possono essere impiegate nell' ambito della difesa integrata e che le relative forze possono essere chiamate dal Cantone rispettivamente dal Comune per gli interventi di loro competenza (cfr. in particolare art. 12 e 13).

CAPO IV - FINANZIAMENTO (art. 16 e 17)

In linea di principio le spese di organizzazione e preparazione sono a carico delle rispettive autorità competenti, fatta riserva di quelle per l' istruzione che incombono al Cantone.

Si è rinunciato ad inserire una norma sugli aiuti che il Cantone può fornire. E' però evidente che esso può contribuire sulla base del principio della solidarietà ad indennizzare i danni (cfr. Moor, Traité de droit administratif, Vol. II, punto 6.3.4). Incomberà inoltre in particolare al Consiglio di Stato (rispettivamente ai Municipi) coordinare tutte le procedure concernenti i successivi interventi di ripristino e il relativo finanziamento.

Per quanto concerne i possibili aiuti federali in caso di catastrofe si rinvia al FF 1 99411 pagg. 1 1 62 segg.

CAPO V - DISPOSIZIONI PARTICOLARI

Art. 18

Tutela del segreto

La norma, già contenuta nell' attuale legge, viene semplicemente precisata ritenuto che determinati atti devono essere considerati "classificati", ovvero confidenziali. La riserva delle disposizioni federali e cantonali in materia, inserita al cpv. 2, si giustifica analogamente per i medesimi motivi di chiarezza già indicati nel commento all' art. 3.

Art. 19

Ricorsi

Con questo articolo viene regolata la procedura di ricorso contro le decisioni comunali e cantonali; la regolamentazione "ordinaria" è applicabile unicamente fino alla dichiarazione dello stato di necessità (cfr. art. 11 cpv. 2 prima frase; Knapp, op. cit., pag. 614).

Art. 20

Disposizioni penali

La norma rinvia al Codice penale, elevando al rango di contravvenzione cantonale le infrazioni alla presente legge che già non costituiscono reato secondo il diritto federale. Nel rinvio alle disposizioni procedurali applicabili, inserito nella seconda frase del presente articolo, la definizione della pertinente legge dovrà essere adeguata in funzione delle modifiche, di prossima entrata in vigore, decise dal Gran Consiglio con la recente approvazione del nuovo Codice di procedura penale (legge di procedura per le contravvenzioni).

CAPO VI - DISPOSIZIONI FINALI (art. 21 e 22)

Questo capo contiene la norma abrogativa della legge attuale e quella relativa all'entrata in vigore.

3. CONGRUENZA CON LE LINEE DIRETTIVE E RIPERCUSSIONI FINANZIARIE

3.1. Conformità alle linee direttive

La presente legge è conforme alle linee direttive 1992/1995 (cfr. rapporto del Consiglio di Stato al Gran Consiglio ottobre 1991 punto 3.2.4 C4 a Ce, primo aggiornamento ottobre 1992 e secondo aggiornamento ottobre 1993, allegato 4, pag. 4).

3.2. Conseguenze finanziarie per il Cantone

I preparativi per lo stato di necessità vengono gradualmente attuati e coordinati dai responsabili della Divisione degli affari militari e della protezione civile.

Alcuni importanti impianti sono già operativi (per esempio: la rete radio cantonale, il laboratorio protetto AC), altri sono in fase di avanzata realizzazione (allarme della popolazione con sirene telecomandate), altri ancora sono pianificati o previsti a prescindere dalle innovazioni introdotte dalla presente legge (per esempio: il potenziamento dei mezzi di condotta operativa, il Posto comando protetto per il Governo e per lo SMC, il sistema d' allarme SMT).

L' entrata in vigore della nuova legge non comporterà alcun cambiamento per questi preparativi, quindi nessun onere finanziario supplementare.

Con i rinnovamenti prospettati nella presente legge si dovrà invece prevedere:

- il potenziamento, dell' ordine di 2 unità di livello segretario-tecnico, del settore Difesa integrata, presso la Divisione degli affari militari e della protezione civile, per garantire quanto previsto all' articolo 7 (NOC), all' articolo 15 (organizzazioni di condotta locali) e all' articolo 16 (preparazione degli SMC locali); tale potenziamento verrà effettuato con una compensazione all' interno del

Dipartimento;

- un onere ricorrente annuo di Fr. 75'000.-- a carico del Cantone per garantire il funzionamento del NOC, la consulenza ai Comuni e l' organizzazione dei corsi per gli SMC comunali e locali.

In particolare:

- Le 2 unità lavorative saranno chiamate a svolgere i seguenti nuovi compiti:

a) assicurare la consulenza organizzativa e amministrativa e la tenuta a giorno della documentazione a livello comunale e locale (organigrammi, collegamenti, organizzazione di condotta);

b) organizzare, pianificare ed amministrare i corsi di formazione, istruzione e aggiornamento dei membri degli SMC comunali e locali e del NOC (turni di picchetto, esercizi, ecc.);

c) svolgere, in qualità di istruttori cantonali, parte dell' istruzione (aspetti generali, di pianificazione, ecc.).

- L' onere ricorrente previsto, di Fr. 75'000.--, si compone dei seguenti elementi:

a) fr. 42'000.-- per il funzionamento del NOC, di cui:

fr. 26'000.-- per il picchetto della direzione del NOC.

Al di là degli operatori cantonali, già di picchetto per i loro abituali servizi (ufficiale di polizia, responsabili dei pompieri,), è necessario poter disporre in permanenza di un elemento di direzione (addetto) e di un responsabile per il servizio informazioni e trasmissioni. Analogamente a quanto è fissato per gli altri servizi, considerando le ore non lavorative, viene riconosciuta un' indennità di picchetto di Fr. 250.-- settimanali;

fr. 6'000.-- per abbonamenti dei mezzi di trasmissione (10 ricerca-persona a fr. 16.-- al mese e 5 Natel a fr. 60.-- al mese);

fr. 10'000.-- per corsi ed esercitazioni (si prevede un impegno di 2 giorni all' anno per le ca. 20 persone che si alternano nel nucleo di condotta e per i responsabili dei diversi settori).

b) fr. 5'000.-- per la consulenza ai Comuni, nell' organizzazione degli SMC locali e nella preparazione di esercitazioni. Per questa attività si farà capo specialmente a personale della Divisione militare o dell' amministrazione cantonale, ma talvolta verranno impegnati anche operatori esterni; analogamente alle direttive della protezione civile per l' impiego degli istruttori professionisti, per gli operatori esterni viene considerato un costo forfettario giornaliero di fr. 350.--.

c) fr. 28'000.-- per l'organizzazione dei corsi per gli SMC comunali e locali. Il numero medio di persone da istruire nell'ambito degli SMC comunali e locali, tenendo in considerazione le organizzazioni già esistenti (pompieri, protezione civile, sanitari), è stato valutato mediamente attorno alle 3 unità per ogni Comune (la situazione sarà comunque molto differenziata). Questo porta ad avere cantonalmente circa 750 persone che dovranno svolgere una formazione di base della durata di 3 giorni. Si prevede di articolare tale formazione sull'arco di 6 anni: ogni anno verranno quindi istruite circa 130 persone con un totale di circa 400 giorni di istruzione. Come indicato nell'art. 16 cpv 2, gli istruttori vengono messi a disposizione dal Cantone: si farà capo a funzionari dell'amministrazione cantonale e a operatori esterni (della protezione civile e delle varie organizzazioni di soccorso). Anche in questo caso per gli istruttori esterni dovrà essere considerato un costo giornaliero di fr. 350.--. L'onere globale annuo è valutato in circa fr. 15'000.-- per il personale e fr. 3'000.-- per materiale e documentazione. Si prevede inoltre, annualmente, l'organizzazione di 2 esercitazioni a livello locale: ciò comporta un onere stimato globalmente in circa fr. 10'000.

3.3. Conseguenze finanziarie per i Comuni

Le conseguenze per l'attuazione di quanto è previsto agli art. 14 e 15 sono difficilmente quantificabili a causa della diversità dello stato di prontezza attuale e dell'eterogeneità delle situazioni e delle esigenze. Per i Comuni che si sono già dotati di un'organizzazione in questo senso l'onere supplementare sarà minimo, riferito unicamente alla partecipazione alle attività di istruzione che verranno proposte. Per i Comuni ancora sprovvisti di un organismo di condotta tale onere sarà differenziato, commisurato con quanto si vorrà o si dovrà realizzare. Una valutazione può essere fatta soltanto localmente.

3.4. Procedura di consultazione

In considerazione del suo carattere generale, il progetto di Legge è stato oggetto di un'ampia consultazione nella quale sono stati coinvolti:

- i diversi dipartimenti e settori dell'amministrazione cantonale;
- i capi servizio dello SMC cantonale;
- le organizzazioni di soccorso (Protezione civile, pompieri, sanitari);
- le associazioni dei Comuni urbani e rurali e le Regioni di montagna;
- il servizio territoriale militare e l'Ufficio centrale della difesa.

Nell'elaborazione definitiva del documento si è tenuto conto delle osservazioni e delle proposte pervenute.

Vogliate gradire, Onorevoli Signori Presidente e Consiglieri, l'espressione della nostra massima stima.

Per il Consiglio di Stato:

Il Presidente, R. Respini
p.o. il Cancelliere, G. Gianella

Disegno di

LEGGE PER LO STATO DI NECESSITA'

Il Gran Consiglio
della Repubblica e Cantone Ticino

- visto il messaggio 28 marzo 1995 N. 4400 del Consiglio di Stato,

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 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) dai 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

Dipartimento

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

- a) fa predisporre e coordinare l' organizzazione cantonale di condotta;
- b) fa assicurare l' istruzione e la formazione, anche degli organi locali di condotta.

2. Può inoltre richiedere la collaborazione delle autorità locali e dei titolari di impianti che comportano un elevato rischio di esercizio.

Articolo 6

Stato di 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 e 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

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 volontario;
- 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 20 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 all' 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' idonea organizzazione di condotta, secondo le direttive del Consiglio di Stato. Sono applicabili per analogia gli art. 9a12.
3. L' organizzazione a livello comunale è disciplinata tramite 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, ovvero 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 del 20 gennaio 1986 rispettivamente 165 cpv. 3 della legge organica comunale del 10 marzo 1987.
2. Il Consiglio di Stato rispettivamente il Municipio coordinano le procedure per gli intendenti 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 del 10 marzo 1987.
2. Contro le decisioni di autorità amministrative cantonali è dato ricorso al Consiglio di Stato, le cui decisioni sono impugnabili al Tribunale cantonale amministrativo. È applicabile la legge di procedura per le cause amministrative del 19 aprile 1966.
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 fr. 5000.--. È applicabile la legge di procedura per i reati 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.