



Departement für Justiz, Sicherheit und Gesundheit Graubünden
Departament da giustia, segirezza e sanadad dal Grischun
Dipartimento di giustizia, sicurezza e sanità dei Grigioni

Revisione parziale della legge sulla protezione civile del Cantone dei Grigioni (legge sulla protezione civile; LCPCi; CSC 640.100)

Rapporto esplicativo

Coira, agosto 2024

Indice

Das Wichtigste in Kürze	3
I. Ausgangslage	3
II. Ziele der Gesetzesrevision	5
III. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen	6
1. Schutzdienst	6
2. Schutzbauten	6
3. Finanzierung	8
4. Übergangsbestimmung	8
IV. Personelle und finanzielle Auswirkungen	9
1. Personelle Auswirkungen	9
2. Finanzielle Auswirkungen	9
V. Gute Gesetzgebung	9
VI. Inkraftsetzung	9

L'essenziale in breve

La protezione civile assume un ruolo particolare nel Sistema integrato cantonale di protezione della popolazione. Essa è l'unica organizzazione partner a essere ancorata nella Costituzione federale e si basa sull'obbligo nazionale di prestare servizio.

La protezione civile è l'unica organizzazione in grado di garantire la capacità di resistenza della protezione della popolazione in caso di eventi gravi e di lunga durata. In questo contesto sostiene, rinforza e sgrava sul lungo periodo le altre organizzazioni.

Nel Sistema integrato di protezione della popolazione, la protezione civile rappresenta in linea di principio il secondo livello dopo pompieri, polizia e sanità pubblica nonché servizio ambulanza.

Con le sue formazioni speciali come ad esempio il Care Team, le sezioni sanitarie di pronto intervento o quelle di localizzazione e salvataggio, gli specialisti NBC, gli specialisti della sicurezza nonché con gli specialisti nell'aiuto alla condotta, in caso di necessità la protezione civile grigionese può inoltre essere impiegata rapidamente a sostegno delle organizzazioni di primo intervento. Grazie al proprio profilo prestazionale e alla propria capacità di resistenza, la protezione civile è un elemento indispensabile della protezione della popolazione, come è stato possibile dimostrare anche in occasione della gestione di eventi quali ad esempio la frana di Bondo, la pandemia di COVID-19, la frana di Brienz, ecc.

Con effetto al 1° gennaio 2021 è entrata in vigore la legge federale sulla protezione della popolazione e sulla protezione civile (LPPC; RS 520.1), ciò che nel Cantone dei Grigioni avrebbe comportato una massiccia riduzione degli effettivi dei militi della protezione civile (mil PCi) se negli scorsi anni non fossero state adottate contromisure corrispondenti come ad esempio il prolungamento dell'obbligo di prestare servizio nella protezione civile. Inoltre, tramite un sistema di incentivazione occorre ora garantire che in futuro sia possibile reclutare un numero sufficiente di quadri della protezione civile. Al fine di compensare l'onere amministrativo associato agli interventi a favore della collettività, in futuro tutti i costi dovranno inoltre essere assunti da chi li causa o dai richiedenti (organizzatori).

Per il finanziamento dei rifugi pubblici, a titolo di novità viene introdotto un contributo sostitutivo anche nei casi in cui un rifugio potenzialmente utilizzabile viene soppresso a beneficio dei proprietari. Si rinuncia poi alla graduazione in base alle dimensioni dei rifugi e viene introdotta una tassa unitaria.

I. Situazione iniziale

La legge sulla protezione civile del Cantone dei Grigioni (legge sulla protezione civile; LCPCi; CSC 640.100) è stata decisa dal Gran Consiglio il 17 giugno 2015 ed è entrata in vigore con effetto al 1° gennaio 2016. In precedenza, le basi giuridiche cantonali in materia di protezione

civile erano disciplinate nella legge sull'aiuto in caso di catastrofi (LAC) del 1989.

Il 20 dicembre 2019 le Camere federali hanno approvato la revisione totale della legge sulla protezione della popolazione e sulla protezione civile (LPPC; RS 520.1), la quale è stata posta in vigore il 1° gennaio 2021.

Nel settore della protezione civile la legge sulla protezione della popolazione e sulla protezione civile sottoposta a revisione prevedeva una riduzione e una flessibilizzazione dell'obbligo di prestare servizio alla stregua di quanto previsto per l'esercito. L'obbligo di prestare servizio nella protezione civile, che sino ad allora durava 20 anni, dal 2021 dura solo quattordici anni (art. 31 cpv. 7 lett. a LPPC in unione con l'art. 17 OPCi). La LPPC del 20 dicembre 2019 prevedeva in origine un obbligo di prestare servizio nella protezione civile di dodici anni, tuttavia autorizzava il Consiglio federale a prolungarlo al massimo fino a 14 anni. Con l'emanazione dell'OPCi dell'11 novembre 2020 il Consiglio federale si è avvalso di questa facoltà e ha prorogato a tempo indeterminato l'obbligo di prestare servizio nella protezione civile di due anni.

Con l'art. 99 LPPC, a questo riguardo è stata data facoltà ai Cantoni di disporre, per le persone le quali al momento dell'entrata in vigore della legge erano già state soggette all'obbligo di prestare servizio nella protezione civile per 12 anni o 14 anni oppure che avevano già prestato 245 giorni di servizio, il prolungamento dell'obbligo di prestare servizio nella protezione civile fino alla fine dell'anno in cui compiono 40 anni. È possibile prolungare l'obbligo di prestare servizio nella protezione civile solo se ciò è necessario per mantenere l'effettivo richiesto e se la carenza di militi è una conseguenza della riduzione della durata del servizio prevista da tale legge.

Per impedire una massiccia riduzione degli effettivi di militi della protezione civile (mil PCi) e avere più tempo per l'elaborazione di soluzioni adeguate nel Cantone dei Grigioni, l'8 dicembre 2020 il Gran Consiglio ha deciso una revisione parziale della legge sulla protezione civile del Cantone dei Grigioni (legge sulla protezione civile; LCPCi; CSC 640.100) e così facendo ha fatto uso della possibilità concessa dalla Confederazione di prolungare l'obbligo di prestare servizio nella protezione civile entro un massimo di cinque anni dall'entrata in vigore della LPPC (art. 21 LCPCi). Il prolungamento dell'obbligo di prestare servizio nella protezione civile è entrato in vigore quale disposizione transitoria con effetto al 1° gennaio 2021 ed è valido ancora fino al 31 dicembre 2025.

Le motivazioni per tale disposizione transitoria sono state:

- A differenza della maggior parte degli altri Cantoni, nel Cantone dei Grigioni la protezione civile non è organizzata su base comunale, bensì su base cantonale. Di conseguenza il Cantone dei Grigioni dispone di dati univoci riguardo agli effettivi dei mil PCi. Pertanto è stato possibile illustrare anche gli effetti della revisione totale.
- La revisione totale della LPPC avrebbe comportato un crollo degli effettivi. A partire dal 1° gennaio 2021 (entrata in vigore della nuova LPPC), senza disposizione transitoria l'effettivo totale si sarebbe ridotto di 624 mil PCi, passando dagli allora 2 277 mil PCi (volontari esclusi) a un effettivo di 1 653 mil PCi (- 27 %).
- A seguito del calo dei reclutamenti fino alla fine del 2026 (annate poco numerose),

l'effettivo della protezione civile dei Grigioni sarebbe diminuito di un ulteriore 12 %, raggiungendo i 1 452 mil PCi.

- La riduzione degli effettivi avrebbe significato in particolare che in caso di interventi reali, come è accaduto a Bondo o durante la pandemia di COVID-19, il numero di mil PCi disponibili sarebbe stato nettamente inferiore e di conseguenza la capacità di resistenza della protezione civile e quindi anche delle istituzioni e delle autorità che beneficiano dei suoi interventi sarebbe stata ridotta notevolmente.
- Inoltre la diminuzione degli effettivi avrebbe avuto come conseguenza una notevole carenza di specialisti e di quadri. Tra i quadri inferiori (capigruppo, in particolare per quanto riguarda l'aiuto alla condotta e il capo cucina) la gestione delle formazioni in parte non avrebbe più potuto essere garantita. Di conseguenza in futuro molte prestazioni come lavori di pubblica utilità a beneficio dei comuni oppure interventi a favore della comunità avrebbero dovuto essere ridotti drasticamente o addirittura cancellati.
- Grazie alla disposizione transitoria, gli effettivi di protezione civile possono essere praticamente mantenuti al livello dell'attuale effettivo regolamentare fino a fine 2025. L'Ufficio del militare e della protezione civile è stato incaricato di analizzare in modo approfondito le strutture organizzative della protezione civile nel periodo di validità della regolamentazione transitoria e di pianificare gli adeguamenti necessari.

A gennaio 2023 la Confederazione ha nuovamente avviato una procedura di consultazione e così facendo ha a sua volta proposto misure per migliorare gli effettivi di protezione civile. Da un lato è previsto l'ampliamento dell'obbligo di prestare servizio nella protezione civile per determinate persone soggette all'obbligo di prestare servizio militare ed ex militi dell'esercito. D'altro lato si intende creare la possibilità di imporre alle persone soggette all'obbligo di prestare servizio civile di prestare una parte del proprio servizio per un'organizzazione di protezione civile con carenza di militi. Infine vengono attuate misure per migliorare il sostegno da parte di persone che prestano servizio civile nelle catastrofi e nelle situazioni di emergenza. Anche questa circostanza è confluita nell'attuale progetto.

II. Obiettivi della revisione di legge

Nel Cantone dei Grigioni, in considerazione delle sue 150 valli e dell'insediamento decentrato, la protezione civile riveste un'importanza particolare in relazione alla gestione di catastrofi e situazioni di emergenza. È molto importante che la protezione civile, quale partner forte, possa sostenere e sostituire le organizzazioni di primo intervento nella gestione di situazioni particolari e straordinarie e così facendo possa garantire la capacità di resistenza.

L'attenzione della revisione parziale della legge sulla protezione civile si concentra soprattutto sul mantenimento degli effettivi delle squadre e dei quadri nonché sul finanziamento sufficiente per la costruzione di rifugi pubblici nei comuni che presentano una carenza di posti protetti. Inoltre sono previsti adeguamenti nella fatturazione degli interventi a favore della collettività.

In tal senso la presente revisione di legge persegue l'obiettivo di creare condizioni quadro

ottimali per un intervento della protezione civile di elevata qualità per la gestione di situazioni particolari e straordinarie.

In considerazione dei mezzi limitati in termini di personale, la protezione civile nel Cantone deve essere organizzata non solo in modo efficace ma anche efficiente, vale a dire che la protezione civile nel Cantone deve essere dotata di un'organizzazione che sia al contempo efficace, funzionale ed economica.

Occorre comunque correggere al ribasso gli effettivi regolamentari per quanto riguarda le funzioni di squadra o quadro, la prontezza d'intervento della protezione civile rimane tuttavia garantita.

III. Spiegazioni relative alle singole disposizioni

1. Servizio di protezione civile

Art. 7 Interventi a favore della collettività

L'Ufficio del militare e della protezione civile riceve sempre più domande per interventi della protezione civile a favore della collettività, come ad esempio in occasione della maratona engadinese di sci di fondo, del Tour de Ski, delle gare di coppa del mondo FIS a St. Moritz o Lenzerheide (2023 = 1 816 giornate di servizio complessive). Poiché l'effettivo di mil PCi è in diminuzione, svolgere questi interventi è sempre più difficile. Questi interventi richiedono anche un ingente onere amministrativo, come ad esempio per l'elaborazione delle domande inoltrate, per i vari accertamenti per l'elaborazione delle domande, per la pianificazione degli interventi e per la convocazione dei mil PCi. Inoltre risultano spese supplementari per il soldo, il trasporto e il vitto, spese che devono essere assunte dai comuni. A titolo di novità, tutti i costi dovranno pertanto essere assunti da chi li causa o dai richiedenti (organizzatori).

2. Costruzioni di protezione

Art. 8 Competenze 1. Cantone

Let. g)

Conformemente all'art. 61 LPPC, i proprietari che costruiscono edifici abitativi, case di cura od ospedali sono tenuti a versare un contributo sostitutivo ai Cantoni, se non vi realizzano né equipaggiano un rifugio. Conformemente all'art. 62 cpv. 3 LPPC, i contributi sostitutivi sono destinati al finanziamento dei rifugi pubblici dei Comuni e al rimodernamento dei rifugi pubblici e privati. Eventuali fondi rimanenti possono essere utilizzati esclusivamente per:

- a. il cambiamento di destinazione degli impianti di protezione per scopi legati alla protezione civile;
- b. lo smantellamento di impianti di protezione che continuano a essere utilizzati per scopi di protezione civile (art. 91 cpv. 3);
- c. l'acquisizione di materiale secondo l'articolo 92 lettera c;
- d. il controllo periodico dei rifugi;
- e. la copertura dei costi derivanti dall'amministrazione del fondo dei contributi sostitutivi;

f. l'adempimento di compiti d'istruzione nell'ambito della protezione civile.

Oltre alla mancata realizzazione, a titolo di novità deve essere dovuto un contributo sostitutivo anche se un posto protetto può essere soppresso (cfr. a tale proposito art. 13a più avanti).

In considerazione del fatto che i costi per il rinnovo di costruzioni di protezione private aumenteranno, in futuro i mezzi del fondo dei contributi sostitutivi non saranno più sufficienti. Affinché sia possibile garantire il "finanziamento speciale protezione civile contributi sostitutivi Cantone", i costi dei contributi sostitutivi per rifugi per i quali non viene imposto l'obbligo di realizzazione oppure da sopprimere (per tutti i rifugi senza graduazione in base alle dimensioni dei rifugi) devono essere aumentati in linea generale a 800 franchi per posto protetto. Conformemente all'art. 75 cpv. 2 dell'ordinanza sulla protezione civile (OPCi, RS 520.11), i Cantoni possono stabilire autonomamente la fascia dei contributi sostitutivi da un minimo di 400 a un massimo di 800 franchi per ogni posto protetto non realizzato. Per la costruzione di un posto protetto si calcolano costi da un minimo di 990 a un massimo di 2 000 franchi a seconda che si tratti di un progetto di costruzione a sé stante (i cosiddetti rifugi in terreno libero) oppure di un rifugio integrabile in un progetto di costruzione esistente.

Lett. i)

Nella legislazione precedente, il via libera a contributi sostitutivi dei comuni non era disciplinato esplicitamente. Il via libera a contributi sostitutivi può sì essere sussunto nell'espressione "amministrazione dei contributi sostitutivi". Per prevenire fraintendimenti, questa competenza deve ora essere esplicitamente riportata dal testo di legge.

Lett. o)

Prima del 1° settembre 2004, i contributi sostitutivi per rifugi per i quali non era imposto l'obbligo di realizzazione venivano riscossi dai comuni. Per questo motivo, i comuni grigionesi dispongono di conti per contributi sostitutivi con un saldo attuale di ca. 16 milioni di franchi. Dal 1° settembre 2004 i contributi sostitutivi per i rifugi per i quali non viene imposto l'obbligo di realizzazione vengono riscossi dal Cantone. La Confederazione ha stabilito la riscossione da parte dei Cantoni dei contributi sostitutivi per i rifugi per i quali non viene imposto l'obbligo di realizzazione solo nell'art. 62 cpv. 2 LPPC del 20 dicembre 2019.

Per questo motivo, ora è possibile cancellare la data nella lett. o).

Art. 13a Contributi sostitutivi per rifugi soppressi

Conformemente all'art. 82 cpv. 1 OPCi, i Cantoni possono autorizzare la soppressione di rifugi che non soddisfano più le esigenze minime (cfr. art. 104 OPCi). A determinate condizioni, i Cantoni possono però anche autorizzare la soppressione di rifugi che soddisfano ancora le esigenze minime. I requisiti di una tale soppressione sono disciplinati nell'art. 82 cpv. 2 OPCi. Una soppressione di rifugi che soddisfano le esigenze minime può essere autorizzata se:

- a. ostacolano eccessivamente o impediscono la ristrutturazione di un edificio esistente;
- b. sono ubicati in una zona particolarmente minacciata;

- c. vi è un'eccedenza di posti protetti; oppure
- d. il loro rimodernamento genererebbe costi eccessivi.

Di una soppressione beneficia in primo luogo il proprietario, poiché può nuovamente disporre del rifugio senza restrizioni. Per questo motivo è anche giustificato richiedere gli stessi contributi sostitutivi per determinate soppressioni come se il posto protetto non avesse affatto dovuto essere realizzato. Al contempo per l'ente pubblico risultano nuovamente costi a breve o lungo termine, poiché conformemente all'art. 60 segg. LPPC i comuni devono mettere a disposizione di ogni abitante un posto protetto. Essi devono provvedere affinché le zone in cui il numero di posti protetti è insufficiente dispongano di sufficienti rifugi pubblici equipaggiati. In caso di soppressione a seguito di ristrutturazione (cfr. lett. a.) ciò è sempre il caso, in zone con un'eccedenza di posti protetti (cfr. lett. c.) non lo è. A tale proposito occorre tuttavia osservare che anche se in un primo momento non deve essere costruito un rifugio sostitutivo, possono risultare costi corrispondenti in altri ambiti. Ad esempio se a breve occorre sopprimere anche rifugi che non soddisfano più le esigenze minime e ciò comporta una sparizione dell'eccedenza.

Per la soppressione di un rifugio conformemente all'art. 82 cpv. 2 lett. a. e lett. c. OPCi deve sempre essere possibile riscuotere 800 franchi per ciascun posto protetto, senza graduazione in base alle dimensioni dei rifugi.

3. Finanziamento

Art. 16 Cantone

Lett. c)

A seguito del fatto che a titolo di novità tutti i costi per gli interventi a favore della collettività vengono addebitati al richiedente, è possibile abrogare la lettera c).

Lett. e)

Affinché sia possibile reclutare un numero sufficiente di quadri della protezione civile, occorre creare sistemi di incentivazione come viene già fatto in diversi altri Cantoni, ma anche presso organizzazioni partner come ad esempio i pompieri. Per creare incentivi per tutti i quadri, in futuro non sarà possibile risarcire solo i comandanti della protezione civile, bensì conformemente all'art. 16 cpv. 1 lett. e) LCPCi anche tutti gli ufficiali, i sottufficiali superiori e i membri del Care Team.

4. Disposizione transitoria

Art. 21 Prolungamento limitato nel tempo dell'obbligo di prestare servizio nella protezione civile

La disposizione transitoria introdotta con effetto al 1° gennaio 2021 con l'art. 21 LCPCi concernente il prolungamento dell'obbligo di prestare servizio nella protezione civile è ancora valida fino al 31 dicembre 2025. È dunque possibile abrogare questa disposizione con effetto al 1° gennaio 2026.

IV. Conseguenze in termini di personale e finanziarie

1. Conseguenze in termini di personale

Per il Cantone e per i comuni non sono attese conseguenze in termini di personale.

2. Conseguenze finanziarie

Dalla nuova legge sulla protezione civile occorre attendersi costi supplementari nel settore del sistema di incentivazione dei quadri pari a ca. 200 000 franchi. Queste spese vengono fatturate pro quota ai comuni dopo deduzione conformemente all'art. 16 LCPCi.

Nel settore degli interventi a favore della collettività per i quali il richiedente deve farsi carico dei costi, i comuni vengono sgravati in misura di ca. 15 000 franchi.

Fissando a 800 franchi i costi dei contributi sostitutivi per tutti i rifugi senza graduazione in base alle dimensioni dei rifugi per ogni posto protetto vengono generate entrate pari a ca. 100 000 franchi all'anno. Ciò corrisponde a ca. l'8 % delle entrate preventivate del fondo CS del Cantone pari a 1 100 000 franchi.

Il nuovo contributo sostitutivo di 800 franchi da riscuotere in caso di soppressione di un rifugio conformemente al nuovo art. 13a LCPCi comporterà presumibilmente aumenti delle entrate pari a ca. 190 000 franchi all'anno. Ad esempio, nel 2023 sono stati soppressi 241 posti protetti a seguito di ristrutturazioni di edifici esistenti.

V. Buona legislazione

Il progetto rispetta i principi della "buona legislazione" conformemente alle direttive del Governo (cfr. decreto governativo del 16 novembre 2010, prot. n. 1070).

VI. Entrata in vigore

Si intende porre in vigore il presente atto normativo con effetto al 1° gennaio 2026.