

Rapporto

numero	data	Dipartimento
7272 R	22 maggio 2017	TERRITORIO
Concerne		

della Commissione speciale delle bonifiche fondiarie sul messaggio 18 gennaio 2017 concernente il disegno di revisione della legge cantonale sui territori soggetti a pericoli naturali

INDICE

1.	PREMESSA	2
2.	DEFINIZIONE DEI PERICOLI NATURALI IN BREVE	2
2.1	Pericoli naturali o eventi naturali	2
2.2	Carta del pericolo.....	2
2.3	Rischio e analisi del rischio	3
3.	LA SITUAZIONE ATTUALE	3
3.1	Nascita della LTPnat	3
3.2	Lo stato delle conoscenze sulla pericolosità del territorio.....	3
3.3	Procedura attuale	5
4.	MOTIVI DELLA REVISIONE TOTALE DELLA LTPNAT	5
4.1	Il cambio di paradigma: la gestione integrale dei rischi	5
4.2	Applicazione problematica della LPTnat	7
5.	OBIETTIVI DELLA REVISIONE	8
5.1	In generale	8
5.2	Procedura futura	8
6.	COMMENTO AI SINGOLI ARTICOLI DELLA NUOVA LTPNAT	9
7.	SINTESI DELLA CONSULTAZIONE AVVENUTA PER IL TRAMITE DELLA PIATTAFORMA CANTONE-COMUNI	17
7.1	Definizione dei compiti	17
7.2	Il Piano cantonale di premunizione e di risanamento	17
7.3	Le Commissioni locali di gestione dei pericoli naturali.....	17
7.4	I monitoraggi	18
7.5	Progetto Ticino 2020.....	18
8.	CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE	18



1. PREMESSA

La combinazione tra i cambiamenti climatici in atto e uno sfruttamento sempre più intensivo del territorio, fanno sì che in Svizzera il rischio legato ai pericoli naturali è in continuo aumento. Per far fronte a questa minaccia la Confederazione, ma soprattutto i Cantoni e i Comuni hanno adottato negli anni procedure che permettono di anticipare e mitigare gli effetti che un evento può avere sul territorio, sui beni materiali e sulla popolazione. Nonostante una protezione molto più efficace contro i pericoli naturali, l'entità dei danni causati dagli eventi naturali è in continuo aumento. Si stima infatti che a livello nazionale, tra il 1972 e il 2014, solo le piene, le colate detritiche, gli scivolamenti e i processi di crollo, hanno generato costi medi annui di circa 320 milioni di franchi. Fortunatamente il costante monitoraggio degli eventi unito ai numerosi studi in materia, permettono un continuo aggiornamento delle basi legali, delle procedure e delle tecniche atte a fronteggiare i pericoli naturali. Questa evoluzione è favorita anche da una crescente consapevolezza della popolazione nei confronti delle tematiche territoriali e climatiche di cui non si può fare astrazione soprattutto in un territorio poco esteso e fortemente insediato come quello Svizzero. Il presente disegno di revisione della Legge cantonale sui territori soggetti a pericoli naturali (LTPnat) nasce dunque dalla volontà di adeguare la base legale al fine di rispondere con efficienza ed efficacia ai mutamenti intervenuti in materia di eventi naturali.

2. DEFINIZIONE DEI PERICOLI NATURALI IN BREVE

2.1 Pericoli naturali o eventi naturali

Per evento naturale distinguiamo tre tipologie di processi o fenomeni, che si possono così distinguere:

- geologico (terremoti, movimenti di versante, attività vulcanica, ecc.);
- idro-meteorologico (processi fluviali o torrentizi, valanghe, siccità, ecc.);
- biologico (epidemie, ecc.).

Questi eventi intervengono indipendentemente dalla presenza umana o meno e sono attribuibili alla normale evoluzione della biosfera in cui viviamo. Essi assumono una connotazione negativa quando possono arrecare danni al nostro sistema antropico, ne consegue dunque la definizione di pericolo naturale.

2.2 Carta del pericolo

Per determinare i territori soggetti a pericoli naturali viene elaborata la carta indicativa dei pericoli. Questo strumento permette una visione d'insieme delle zone e dei fenomeni che le minacciano ed è allestita sulla base di dati storici (catasto degli eventi) e modelli matematici.

La carta indicativa dei pericoli viene utilizzata nella fase della pianificazione direttrice cantonale per individuare possibili conflitti di utilizzazione o per l'esame delle domande di costruzione fuori dalle zone edificabili.

Alla carta indicativa dei pericoli è affiancata la carta dei pericoli. Essa fornisce una visione più dettagliata dando indicazioni circa la tipologia, il grado e l'estensione territoriale dei singoli pericoli. I rapporti tecnici che accompagnano la carta dei pericoli contengono inoltre

informazioni sulle cause, sui processi, l'estensione spaziale, l'intensità e la probabilità dei pericoli naturali.

La carta del pericolo è la base per la definizione delle zone di pericolo nei piani regolatori comunali.

Entrambe le carte sono strumenti tecnici allestiti su base scientifica mediante l'utilizzo di dati base quali: catasto degli eventi, rilievi morfologici, modelli matematici, carte dei parametri (altezza e velocità dell'acqua, altezza di deposito dei sedimenti, pressioni d'impatto della valanga, ecc.), carte dell'intensità (classe di periodo di ritorno, intensità, ecc.).

2.3 Rischio e analisi del rischio

Affinché un evento naturale abbia un'incidenza dal profilo pianificatorio esso deve avere una conseguenza negativa per la vita umana, per i beni e le risorse, per le attività economiche e per l'ambiente. Va dunque analizzato il rischio del fenomeno naturale.

L'analisi avviene dal lato qualitativo e quantitativo del rischio. In termini semplificati significa definire la pericolosità dei fenomeni naturali, la vulnerabilità degli elementi a rischio e la probabilità in termini di perdite economiche e umane determinate dalla pericolosità dell'evento. L'esito di questa analisi contribuisce a determinare i conflitti esistenti sul territorio.

3. LA SITUAZIONE ATTUALE

3.1 Nascita della LTPnat

La Legge sui territori soggetti a pericoli naturali (LTPnat) nasce, assieme alla Legge cantonale d'applicazione della legge federale sulla pianificazione del territorio (LALPT), nel 1990. Oltre a queste due importanti basi legali, sempre nel 1990, il Consiglio di Stato adottò una scheda di coordinamento del Piano direttore cantonale (PD) avente per oggetto i territori soggetti a pericoli naturali. Parimenti venne costituito l'Istituto geologico cantonale. A determinare l'introduzione di questi strumenti fu, oltre agli eventi catastrofici degli anni precedenti, la crescente consapevolezza che, per una corretta convivenza con i pericoli naturali, gli stessi andavano gestiti nel loro insieme su tutto il territorio cantonale. L'assenza fino ad allora di studi sui fenomeni naturali non permetteva un adeguato coordinamento pianificatorio lasciando libero arbitrio sullo sfruttamento del territorio.

In termini generali la LTPnat disciplina l'accertamento (livello conoscitivo), la premunizione e il risanamento (livello gestionale) dei territori esposti o colpiti da pericoli naturali, come pure il sussidiamento dei necessari provvedimenti (livello operativo).

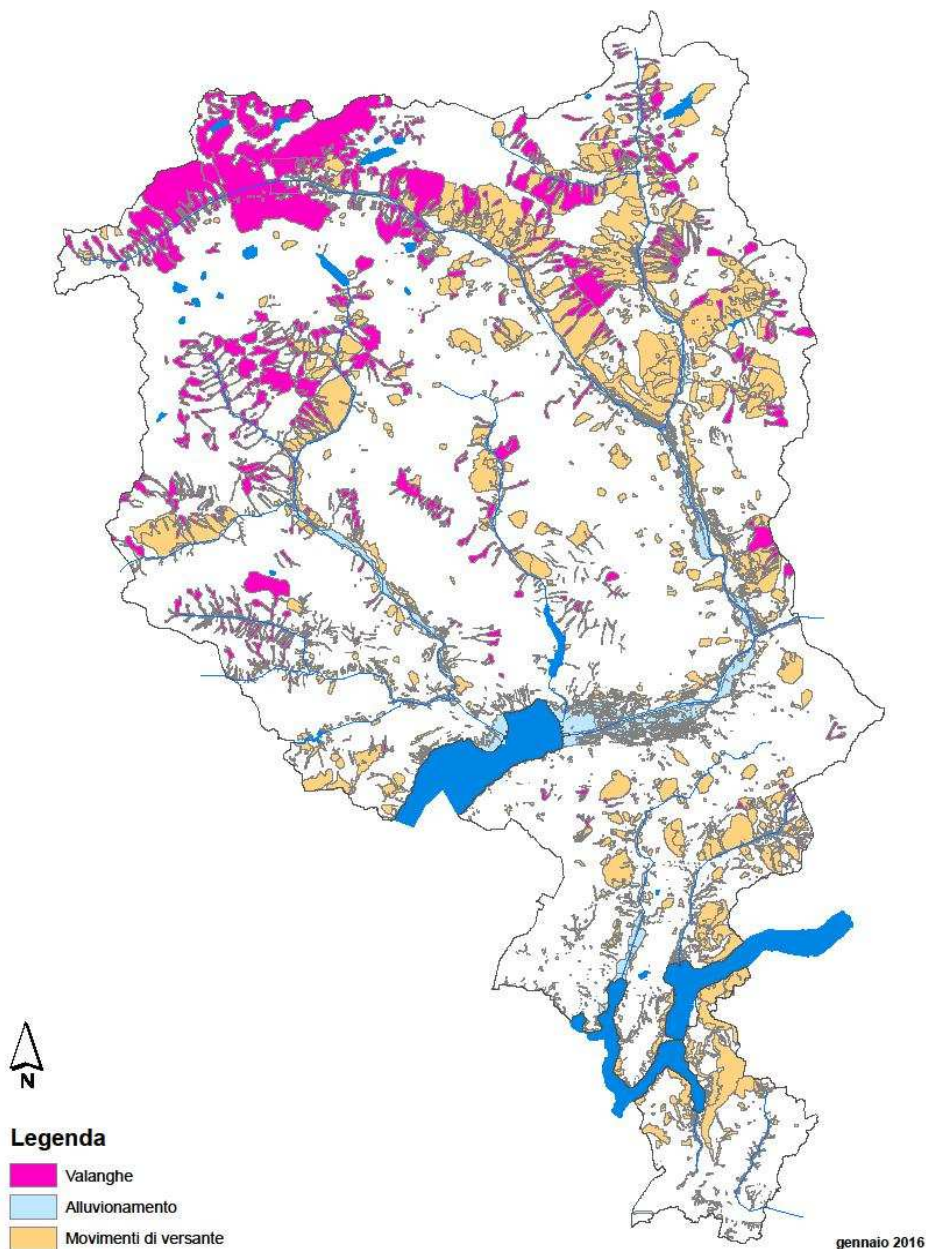
Il Decreto esecutivo concernente l'accertamento dei territori soggetti a pericoli naturali, entrato in vigore il 24 marzo 1995, ha inoltre specificato competenze, contenuto e procedura del Piano delle Zone soggette a Pericolo (detto in seguito PZP).

3.2 Lo stato delle conoscenze sulla pericolosità del territorio

Nella Figura che segue è riportata la distribuzione percentuale delle principali tipologie di pericoli naturali sulla base delle informazioni disponibili a inizio 2016. La superficie totale

toccata da pericoli naturali è pari a ca. 773 km² (il 28% della superficie del Canton Ticino): 286 km² sono minacciati da valanghe, 119 km² da alluvionamento e 551 km² da movimenti di versante, tenendo conto che una stessa area può essere minacciata da più tipologie di pericoli¹. Prendendo in considerazione unicamente gli insediamenti (zone edificabili, industriali e turistiche), corrispondenti al 4% della superficie totale, risulta interessato da pericoli naturali circa il 20% della superficie.

Zone esposte a pericoli naturali



Aree esposte a pericoli naturali in Ticino - Classificazione in base ai fenomeni, senza indicazione del grado di pericolo (situazione gennaio 2016)

¹ Si tratta di cifre approssimate per difetto, poiché nelle zone particolarmente discoste non sono stati effettuati studi di pericolosità per tutti i fenomeni, in quanto ritenuto non necessario.

3.3 Procedura attuale

3.3.1 Livello conoscitivo

L'insieme degli elementi esposti al capitolo 2 (eventi naturali, carta dei pericoli e analisi del rischio) concorre a riconoscere dal lato scientifico i territori soggetti a pericoli naturali ed è il contenuto dei PZP. Il Piano delle Zone soggette a pericolo è uno strumento tecnico e costituisce la base per una corretta pianificazione del territorio e per progettare le misure di protezione.

I PZP sono allestiti dal Dipartimento del territorio previa consultazione dei Municipi interessati. Le popolazioni interessate partecipano all'allestimento attraverso riunioni informative. Il Consiglio di Stato adotta i PZP.

In riferimento ai pericoli naturali la scheda V5 (23 ottobre 2009) del Piano direttore cantonale (PD) ha definito i PZP quale strumento base di lavoro attribuendo compiti tra Cantone e Comuni. A questo proposito i Comuni adeguano i loro Piani regolatori (PR) e le relative norme d'attuazione in base ai contenuti dei PZP.

3.3.2 Livello gestionale

Parallelamente all'adeguamento dei PR da parte dei Comuni, il Consiglio di Stato allestisce, in base ai PZP, il Piano cantonale di premunizione e risanamento dei territori soggetti a pericoli naturali (PCPR).

Il PCPR contiene indicazioni circa la sistemazione idraulica, idrogeologica e valangaria del Cantone, le opere di premunizione, di risanamento e di manutenzione (con il loro grado di priorità). Nonché i tempi di attuazione, i compiti e gli enti pubblici incaricati e le valutazioni di spesa.

Alla crescita in giudizio il PCPR viene adottato dal Consiglio di Stato ed entra immediatamente in vigore. Nel 1995 il PCPR è stato adottato in una versione preliminare.

3.3.3 Livello operativo

Il sussidiamento degli interventi di premunizione e risanamento è disciplinato dalle leggi speciali ad eccezione dei progetti di sistemazione idraulica, regolati dalla LTPnat (artt. 21 e ss. LTPnat).

4. MOTIVI DELLA REVISIONE TOTALE DELLA LTPNAT

4.1 Il cambio di paradigma: la gestione integrale dei rischi

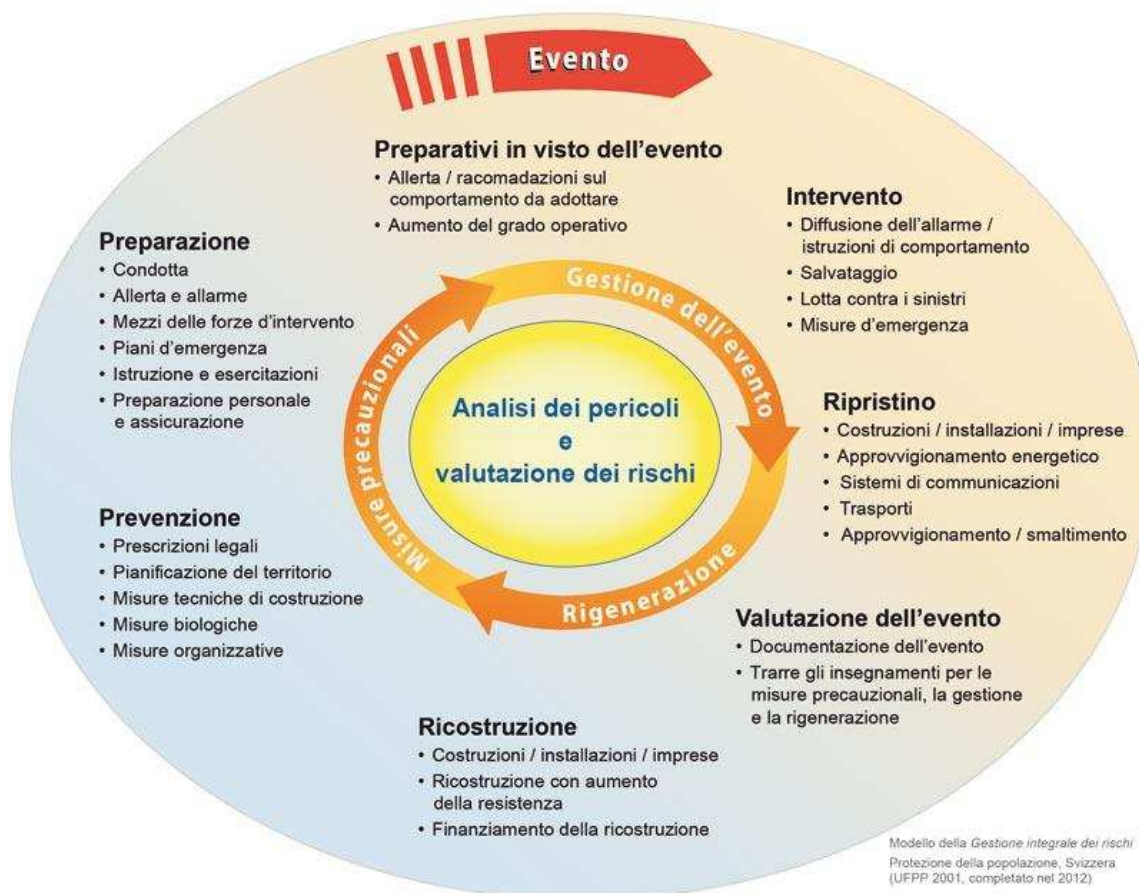
Lo sfruttamento intensivo del suolo e l'accresciuto bisogno di sicurezza della popolazione hanno portato, negli ultimi decenni, ad un sostanziale cambio di mentalità e di approccio alla tematica dei pericoli naturali.

Se fino ad alcuni anni fa i pericoli naturali venivano considerati separatamente e tutto era finalizzato al loro controllo, oggi i rischi devono essere analizzati, valutati e gestiti come parte integrante di un sistema globale.

La gestione integrale dei rischi mira a riconoscere e a prevenire anticipatamente i rischi su vasta scala, a pianificare anticipatamente le misure in caso di evento e a valutare l'esito

finale. Tutto ciò è fondato sul presupposto che tutti gli strumenti che hanno come obiettivo la protezione contro i pericoli naturali sono da considerare equivalenti. La gestione è dunque definita integrale quando si considerano tutti i pericoli naturali e si coinvolgono tutti i responsabili nella pianificazione e nell'esecuzione delle misure.

In relazione all'evento si distinguono le misure precauzionali, le misure di gestione dell'evento e le misure di rigenerazione. Nello schema seguente sono indicate tutte le tipologie di misure in sequenza.



Fonte: sito Internet dell'Ufficio federale dell'ambiente (<http://www.bafu.admin.ch/naturgefahren/01922/index.html?lang=it>)

Nella sua versione del 1990, la LTPnat non contemplava ancora la gestione integrale dei rischi. Questa impostazione non risulta più adeguata alle direttive emanate dalla Confederazione. Il 24 agosto 2016 il Consiglio federale ha infatti adottato il rapporto sui pericoli naturali in Svizzera, dove si auspica un rafforzamento della collaborazione tra Confederazione, Cantoni, Comuni, istituzioni del settore privato e popolazione adeguando eventualmente le basi giuridiche a disposizione al fine di implementare, su tutto il territorio nazionale, il modello di gestione integrale dei rischi.

4.2 Applicazione problematica della LPTnat

4.2.1 In generale

Secondo il Messaggio ed il relativo rapporto che varò la LPTnat si prevedeva di allestire i PZP in 5-6 anni e il PCPR entro un anno dall'adozione dei PZP. Tale previsione non è stata mantenuta. Da un lato perché l'accertamento del pericolo si è rivelato un compito permanente causato da situazioni in perenne mutamento e dall'altro perché la procedura di adozione dei PZP si è rivelata eccessivamente lunga. Ad oltre un ventennio dall'entrata in vigore della LTPNat si può dunque affermare che in generale il bilancio sull'applicazione della legge è negativo.

Nonostante le difficoltà procedurali, lo scopo di identificazione dei pericoli previsto dalla legge (livello conoscitivo) tramite l'allestimento dei PZP, è stato raggiunto. Stesso discorso non può essere fatto per il livello gestionale, tramite l'allestimento del PCPR e operativo. Infatti l'obiettivo di eseguire le opere di premunizione nel minor tempo possibile non è stato raggiunto.

4.2.2 Livello conoscitivo

L'attuale procedura di accertamento del grado di pericolo si è rivelata eccessivamente lunga. Pur trattandosi di un atto tecnico che non ha ancora incidenza pianificatoria (procedura questa che avviene parallelamente), il tempo che trascorre tra l'allestimento di un PZP e la realizzazione di eventuali opere di premunizione è pari a 5-10 anni. Questa situazione scosta notevolmente l'attuale legge dagli obiettivi prefissati dalla Confederazione per la gestione integrale dei rischi.

4.2.3 Livello gestionale

Il livello gestionale è attualmente rappresentato dal PCPR che è stato voluto come strumento di pianificazione finanziaria, con lo scopo di fissare a livello cantonale le priorità d'intervento in relazione ai fondi a disposizione. La pratica ha però ampiamente dimostrato i limiti di tale strumento. Se da un lato appare utile avere una visione d'insieme delle opere di premunizione previste, dall'altro risulta assai difficile realizzarle entro i termini stabili e ciò in virtù del fatto che ad occuparsene sono in larga misura Comuni e Patriziati e che gli stessi pianificano la propria azione in base alle disponibilità finanziarie e non necessariamente in base ad una scala di priorità.

4.2.4 Livello operativo

L'attuale legge non è messa in discussione dal profilo operativo. Infatti già oggi il sussidiamento degli interventi di premunizione e risanamento è disciplinato dalle leggi speciali ad eccezione dei progetti di sistemazione idraulica, regolati dalla LTPnat (artt. 21 e ss. LTPnat).

5. OBIETTIVI DELLA REVISIONE

5.1 In generale

I principali obiettivi della revisione totale sono:

- lo snellimento della procedura di adozione del PZP;
- l'introduzione del concetto di gestione dei rischi legati ai pericoli naturali, comprendente le diverse misure di prevenzione e protezione sulla scorta di un'analisi qualitativa del rischio;
- un adeguamento terminologico, in particolare sulla base della nuova legislazione federale sulla geoinformazione;
- l'abrogazione dello strumento del PCPR;
- la codifica esplicita di una competenza sussidiaria dei Comuni (già esistente nella prassi) per le misure tecniche e organizzative e del Consiglio di Stato per eventuali misure coattive e sostitutive;
- un miglior coordinamento tra le diverse legislazioni settoriali applicabili e di conseguenza tra i vari Enti pubblici coinvolti;
- l'introduzione di un regolamento d'applicazione.

5.2 Procedura futura

5.2.1 Livello conoscitivo

L'insieme degli elementi esposti al capitolo 2 (eventi naturali, carta dei pericoli e analisi del rischio) concorreranno ancora a riconoscere dal lato scientifico i territori soggetti a pericoli naturali e saranno il contenuto dei PZP.

I PZP saranno allestiti dal Dipartimento del territorio sentiti i Municipi interessati.

Il PZP servirà poi da base per la pianificazione dell'utilizzazione del suolo in riferimento alla scheda V5 del Piano direttore cantonale (PD).

5.2.2 Livello gestionale

Con l'abrogazione dello strumento del PCPR verrà introdotta la gestione dei rischi legati ai pericoli naturali.

I dati raccolti con i PZP non andranno più a comporre un piano cantonale d'insieme (come il PCPR), che ha dimostrato evidenti limiti d'implementazione, ma bensì avranno maggiore incisività sul piano locale, con il coinvolgimento di tutti gli attori interessati.

La legge definisce infatti che sulla base dei PZP i piani d'utilizzazione (PUC o PR) sono tempestivamente da adeguare (seguendo la procedura prevista dalla Lst). Inoltre sono da adottare le misure tecniche necessarie (premunizioni) e i piani d'emergenza (per il tramite delle Commissioni locali). La legge definisce pure la ripartizione dei compiti tra i vari enti.

5.2.3 Livello operativo

Il progetto di revisione contempla ancora il sussidiamento degli interventi di premunizione già oggi disciplinato dalle leggi speciali, ad eccezione dei progetti di sistemazione idraulica, per i quali gli artt. 14 - 16 (oggi 21 - 23 s. LTPnat) avranno campo di applicazione fino all'entrata in vigore della nuova Legge sulla gestione delle acque.

6. COMMENTO AI SINGOLI ARTICOLI DELLA NUOVA LTPNAT

Di seguito è riportata una tabella comparativa tra la legge attualmente in vigore e la nuova LTPnat, con il commento ai singoli articoli.

Legge in vigore		Disegno di Legge		Commento
Scopo	Articolo 1 La presente legge disciplina l'accertamento, la premunizione ed il risanamento dei territori esposti o colpiti da pericoli naturali, come pure il sussidiamento dei necessari provvedimenti.	Scopo	Articolo 1 ¹ Questa legge disciplina l'accertamento, la gestione dei rischi e il sussidiamento dei provvedimenti nei territori interessati da pericoli naturali. ² Essa mira a proteggere la vita umana e beni materiali considerevoli.	Conformemente agli obiettivi di revisione, lo scopo fondamentale della LTPnat è stato modificato contemplando la gestione dei rischi (livello conoscitivo). Oltre a ciò lo scopo della legge si concentra sulla protezione della vita umana e dei beni materiali, dando così priorità a quei territori stabilmente insediati.
		Vigilanza e collaborazione tra enti pubblici	Articolo 2 ¹ Il Consiglio di Stato esercita la vigilanza sui pericoli naturali; esso disciplina tramite regolamento i dettagli della legge ed emana le necessarie direttive. ² Gli enti pubblici collaborano alla pianificazione, al coordinamento e all'attuazione delle misure di gestione dei rischi (art. 12).	Viene introdotto il principio della collaborazione fra Enti pubblici, mirando al raggiungimento della gestione integrale dei rischi (cfr. cap. 4), sia in fase di accertamento (livello conoscitivo) che nelle fasi successive (livello gestionale e operativo).
		Informazione	Articolo 3 Il Consiglio di Stato promuove un'adeguata informazione della popolazione.	Con questo articolo viene confermato il principio di garantire un'adeguata informazione della popolazione. Tale articolo sostituisce l'obbligo, presente nella precedente versione della LTPnat, di coinvolgere la popolazione nell'allestimento dei PZP (cfr. art. 6 LTPnat 1990).
Piano delle zone soggette a pericolo	Articolo 2 ¹ L'accertamento dei territori esposti o colpiti da pericoli naturali è operato mediante l'allestimento di un piano delle zone soggette a pericolo (detto in seguito PZP). ³ Il mancato inserimento di un territorio nel PZP non ne esclude la pericolosità.	Piano delle zone di pericolo	Articolo 4 ¹ Il piano delle zone di pericolo (PZP) accerta i territori interessati da pericoli naturali. ² Il PZP è composto dai seguenti documenti: a) catasto degli eventi conosciuti; b) carta dei pericoli, in scala particellare, per la zona edificabile e le zone soggette a rischi rilevanti; c) carta indicativa dei pericoli, in scala adeguata, per le altre zone; d) relazione tecnica. ³ Il PZP può già comprendere una carta dei pericoli a valere dopo l'esecuzione di interventi di risanamento e premunizione (carta dei pericoli post intervento).	Come nella precedente versione, anche in futuro il PZP costituisce lo strumento tecnico di accertamento dei pericoli. Contrariamente, esso non rappresenta più la base per la pianificazione finanziaria degli interventi di premunizione e risanamento (tramite il PCPR). Inoltre il testo viene conformato alla nuova legislazione federale e cantonale sulla geoinformazione. Al fine di snellire il testo di legge, il contenuto di dettaglio del PZP è delegato al relativo regolamento.

Legge in vigore		Disegno di Legge		Commento
Scopo ed effetti	<p>Articolo 3</p> <p>¹Il PZP serve da base per il disciplinamento degli interventi di premunizione e di risanamento.</p> <p>²Il Cantone, i Comuni e le Regioni devono tenerne conto nell'ambito delle loro pianificazioni territoriali e dei programmi di sviluppo regionali.</p>			
Contenuto a) materiale	<p>Articolo 4</p> <p>Sono iscritti nel PZP i territori soggetti a pericoli naturali, segnatamente quelli soggetti a spostamenti di terreno permanenti (art. 660a CCS), a caduta di valanghe, frane, crolli di roccia, alluvionamenti e inondazioni.</p>			
b) formale	<p>Articolo 5</p> <p>¹Il PZP comprende il catasto degli eventi conosciuti e la carta dei pericoli potenziali; esso è costituito:</p> <p>a) da piani in scala non inferiore all'1:10'000</p> <p>b) da una relazione tecnica.</p> <p>²Il Consiglio di Stato stabilisce in via esecutiva le direttive sul contenuto formale e sull'allestimento dei piani e della relazione tecnica.</p>			
Allestimento	<p>Articolo 6</p> <p>¹Il PZP è allestito dal Dipartimento competente (detto in seguito Dipartimento) in collaborazione con i servizi statali interessati, previa consultazione dei singoli Municipi.</p> <p>²Le popolazioni interessate partecipano all'allestimento attraverso periodiche riunioni informative convocate dal Dipartimento.</p>	Procedura a) allestimento	<p>Articolo 5</p> <p>¹Il PZP è allestito dal Dipartimento, per il territorio di un Comune, per comparti di esso o per comprensori sovracomunali, sentiti i Municipi interessati.</p> <p>²Il PZP può essere allestito simultaneamente, per tutte le necessarie tipologie di pericolo naturale, oppure a tappe, per una o più di esse.</p>	Rispetto al passato la procedura per l'allestimento (o per la sua modifica, cfr. art. 10) non prevede più la partecipazione attiva delle popolazioni interessate. Si è pure specificato che i PZP possono essere allestiti anche per singoli comparti comunali, al fine di completare la cartografia anche di Comuni aggregati che non hanno accertato l'intero territorio comunale.
Pubblicazione	<p>Articolo 7</p> <p>Il PZP è pubblicato per un periodo di tre mesi presso i Comuni interessati limitatamente alle rispettive giurisdizioni.</p>	b) pubblicazione, osservazioni	<p>Articolo 6</p> <p>¹Previo annuncio agli albi comunali e nel Foglio Ufficiale, il PZP è pubblicato presso i Comuni interessati per un periodo di trenta giorni.</p> <p>²Nel termine di pubblicazione ogni persona o ente che dimostri un interesse legittimo può formulare osservazioni.</p>	La popolazione non parteciperà più direttamente all'accertamento dei pericoli naturali, in quanto il PZP non è uno strumento pianificatorio ma puramente tecnico. Tuttavia una volta pubblicato, ogni persona o ente interessato potrà formulare osservazioni.

Legge in vigore		Disegno di Legge		Commento
		c) adozione	<p>Articolo 7</p> <p>¹Il Consiglio di Stato adotta il PZP; esso può adottare il PZP anche solo in parte, se ciò non pregiudica la sua valutazione globale.</p> <p>²L'adozione è pubblicata sul Foglio ufficiale.</p>	Il Consiglio fungerà solo da autorità d'adozione del PZP e non più da autorità di ricorso.
		d) ricorso	<p>Articolo 8</p> <p>¹Contro il PZP è data facoltà di ricorso al Tribunale cantonale amministrativo; sono applicabili le norme della legge sulla procedura amministrativa (LPAm).</p> <p>²Il ricorso non ha effetto sospensivo.</p>	Viene istituita un'unica istanza (giudiziaria) cantonale di ricorso contro il PZP.
		Effetti	<p>Articolo 9</p> <p>¹Il PZP serve da base per la pianificazione dell'utilizzazione del suolo e per l'adozione delle misure di gestione dei rischi legate ai pericoli naturali.</p> <p>²Il mancato inserimento di un territorio nel PZP non ne esclude la pericolosità.</p>	Viene rafforzato il concetto secondo cui il PZP va integrato nella pianificazione del suolo ed è la base per l'adozione di misure secondo la gestione integrale dei rischi.
Ricorsi	<p>Articolo 8</p> <p>Contro i documenti del PZP gli enti pubblici, le Regioni ed i privati interessati hanno la facoltà di ricorso al Consiglio di Stato, entro 30 giorni dalla scadenza del termine di pubblicazione.</p>			
Adozione del piano e rimedi giuridici	<p>Articolo 9</p> <p>¹Il Consiglio di Stato decide i ricorsi e adotta il PZP.</p> <p>²Contro le decisioni del Consiglio di Stato è dato ricorso al Tribunale cantonale amministrativo entro il termine di 30 giorni.</p>			
		Modifica del PZP	<p>Articolo 10</p> <p>¹Il PZP viene modificato in caso di mutamenti apprezzabili della situazione di pericolo.</p> <p>²Per la modifica del PZP valgono le norme per la sua adozione.</p> <p>³Il Consiglio di Stato può delegare a terzi l'allestimento della modifica del PZP.</p>	Per la modifica del PZP valgono le norme per la sua adozione.

Legge in vigore		Disegno di Legge		Commento
Menzione	<p>Articolo 9a</p> <p>L'appartenenza di un fondo al PZP è menzionata nel registro fondiario a cura del Dipartimento.</p>	Menzione	<p>Articolo 11</p> <p>Il Consiglio di Stato può far menzionare a registro fondiario l'esistenza del PZP per ogni singolo fondo.</p>	<p>La norma prevede la possibilità di far menzionare a registro fondiario l'esistenza del PZP per ogni fondo. A livello di regolamento si intende precisare che la menzione deve avvenire sistematicamente per i fondi appartenenti al PZP con gradi di pericolo medio o elevato.</p>
Modifica del PZP	<p>Articolo 10</p> <p>¹Per la modifica del PZP valgono le norme per la sua adozione.</p> <p>²La relativa procedura può essere messa in atto dal Dipartimento su istanza di enti pubblici, di Regioni o di privati interessati o d'ufficio.</p>			
Piano cantonale di premunizione e risanamento	<p>Articolo 11</p> <p>La premunizione e il risanamento dei territori soggetti a pericoli naturali sono pianificati nel Piano cantonale di premunizione e risanamento (detto in seguito PCPR).</p>	Principio	<p>Articolo 12</p> <p>¹Sulla base del PZP e tenuto conto dei potenziali danni a persone e a beni materiali considerevoli, sono adottate le adeguate misure di gestione del rischio.</p> <p>²In particolare:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) i piani d'utilizzazione sono tempestivamente adeguati al PZP, segnatamente con misure di prevenzione a carattere pianificatorio; b) sono adottate le misure tecniche (di premunizione e risanamento) e organizzative ragionevolmente richieste dalla tipologia di pericolo e dal grado di rischio; c) sono adottate le opportune decisioni d'urgenza, in particolare relativamente all'uso degli edifici esistenti, nei casi di grave pericolo imminente o in cui non sia possibile garantire altrimenti la necessaria sicurezza; d) le domande di costruzione incompatibili con il pericolo accertato dal PZP sono respinte rispettivamente sospese, nel caso di PZP in allestimento o in pubblicazione; e) le domande di costruzione fuori dalla zona edificabile possono essere subordinate a perizie tecniche volte ad accertare o a precisare la presenza e il grado di pericoli naturali; f) sono stabiliti piani d'emergenza e Commissioni locali incaricate di attuarli. <p>³Il Consiglio di Stato può emanare direttive sulla gestione del rischio.</p>	<p>Il presente articolo rappresenta il cambio di paradigma legato alla gestione dei pericoli naturali (cfr. cap. 4). Con lo stralcio del PCPR viene introdotta la gestione integrale dei rischi che coinvolge si dalle fasi di accertamento tutti gli attori coinvolti. In particolare tramite: l'adeguamento dei piani d'utilizzazione (livello conoscitivo/gestionale), l'adozione di misure tecniche (livello gestionale/operativo), l'adozione di misure d'urgenza in materia edilizia e d'uso degli edifici (livello gestionale/operativo) e sono stabiliti i piani d'emergenza costituendo Commissioni locali.</p>

Legge in vigore		Disegno di Legge		Commento
Contenuto a) materiale	<p>Articolo 12</p> <p>¹Il PCPR indica:</p> <p>1. i concetti ai quali deve uniformarsi la sistemazione idraulica, idrogeologica e valangaria del Cantone;</p> <p>2. le opere di premunizione, di risanamento e di manutenzione, con il loro grado di priorità, intese alla protezione, da catastrofi naturali, della vita umana e di beni materiali ragguardevoli;</p> <p>3. i tempi di attuazione;</p> <p>4. i compiti delle Regioni;</p> <p>5. gli enti pubblici incaricati degli studi esecutivi e dell'attuazione, come pure i Consorzi, istituiti o da istituire conformemente all'apposita legislazione;</p> <p>6. le valutazioni di spesa.</p> <p>²Esso è coordinato con il Piano direttore e con il Piano finanziario.</p>	Compiti	<p>Articolo 13</p> <p>¹L'adeguamento dei piani di utilizzazione (art. 12 cpv. 2 lett. a) è un compito dei Comuni; del Cantone per i piani d'utilizzazione cantonali.</p> <p>²L'adozione di misure tecniche e organizzative (art. 12 cpv. 2 lett. b), riservati casi particolari in cui il Consiglio di Stato può stabilire altrimenti, è un compito:</p> <p>a) dei Comuni, in quanto volta alla sicurezza delle zone edificabili nel loro complesso;</p> <p>b) dei Consorzi costituiti a tale scopo;</p> <p>c) dei proprietari di edifici e impianti fuori zona edificabile (strade, ferrovie, ecc.), come pure dei proprietari e dei gestori di infrastrutture turistiche e di trasporto, in quanto volta alla loro sicurezza;</p> <p>d) dei proprietari rivieraschi, in quanto volta a sistemare, mantenere e ripristinare il corso d'acqua, qualora sia preponderante l'interesse particolare.</p> <p>³L'adozione delle decisioni d'urgenza, in particolare per l'uso delle costruzioni esistenti (art. 12 cpv. 2 lett. c), compete ai Municipi.</p> <p>⁴Per le domande di costruzione (art. 12 cpv. 2 lett. d, e), fa stato la legge edilizia cantonale del 13 marzo 1991.</p> <p>⁵I Municipi elaborano i piani d'emergenza e istituiscono le Commissioni locali (art. 12 cpv. 2 lett. f); il Dipartimento assicura il supporto tecnico per l'elaborazione dei piani e durante le fasi di emergenza; esso promuove inoltre la formazione dei membri delle Commissioni locali.</p>	Il presente articolo esplicita l'attribuzione dei compiti nell'ambito della gestione integrale dei rischi.
b) formale	<p>Articolo 13</p> <p>Il PCPR è costituito da un rapporto corredato dalle necessarie rappresentazioni cartografiche e tabelle sinottiche.</p>			
Progetto di PCPR	<p>Articolo 14</p> <p>Il Consiglio di Stato allestisce il progetto di PCPR.</p>			

Legge in vigore		Disegno di Legge		Commento
Consultazione e partecipazione	<p>Articolo 15</p> <p>¹Il Dipartimento informa periodicamente gli interessati circa l'allestimento del PCPR.</p> <p>²Il progetto di PCPR è notificato ai Comuni, ai Consorzi, alle Regioni e agli enti interessati, i quali possono presentare osservazioni e proposte entro il termine, non prorogabile, di due mesi.</p>			
Adozione	<p>Articolo 16</p> <p>¹Il Consiglio di Stato esamina le osservazioni e le proposte presentate conformemente all'art. 15 e adotta il PCPR.</p> <p>²Contro le decisioni del Consiglio di Stato è dato ricorso al Tribunale cantonale amministrativo entro il termine di 30 giorni.</p>			
Entrata in vigore	<p>Articolo 17</p> <p>Con l'adozione il PCPR entra immediatamente in vigore ed esplica gli effetti previsti dalla presente legge.</p>			
Modifiche	<p>Articolo 18</p> <p>¹Per la modifica del PCPR valgono le norme per la sua adozione.</p> <p>²Modifiche e correzioni di marginale importanza e dovute ad interventi urgenti sono disposte dal Consiglio di Stato senza la consultazione di cui all'articolo 15. Gli interessati sono tempestivamente informati.</p>			
Enti competenti	<p>Articolo 19</p> <p>Gli enti designati dal PCPR provvedono all'attuazione degli interventi. Essi si attengono alle opere e ai tempi indicati dal PCPR.</p>			
Provvedimenti coattivi	<p>Articolo 20</p> <p>¹Il Consiglio di Stato può procedere all'istituzione coattiva dei consorzi indicati dal PCPR in caso di mancata istituzione volontaria conformemente all'apposita legislazione.</p> <p>²Esso può inoltre imporre agli enti competenti in mora l'esecuzione delle opere e delle incombenze previste dal PCPR entro un congruo termine, sotto la comminatoria delle sanzioni penali dell'art. 292 CP.</p>			

Legge in vigore		Disegno di Legge		Commento
	<p>³In caso di inadempienza e di fronte ad un pericolo incombente, il Consiglio di Stato, previa diffida, può intervenire d'ufficio a spese degli obbligati.</p> <p>⁴Contro le decisioni del Consiglio di Stato è dato ricorso al Tribunale cantonale amministrativo entro il termine di 30 giorni.</p>			
Per gli interventi	<p>Articolo 21</p> <p>¹Salvo contrarie disposizioni legislative cantonali speciali, nei limiti determinati dalla pianificazione finanziaria e dai crediti stanziati, il Cantone accorda sussidi agli enti competenti ai sensi dell'art. 19. Il sussidio è composto da una parte federale e da una parte cantonale.</p> <p>²Il sussidio totale massimo è di 75%. In casi particolari e giustificati il Gran Consiglio può andare oltre tale limite massimo.</p> <p>³La percentuale di sussidio è comunque stabilita tenendo conto segnatamente dell'entità degli interventi e delle capacità finanziarie degli enti competenti.</p> <p>⁴Il Cantone può subordinare le sue prestazioni finanziarie alle condizioni seguenti:</p> <p>a) i Comuni devono partecipare alle spese proporzionalmente alla propria capacità finanziaria;</p> <p>b) il beneficiario deve fornire una prestazione proporzionata alla propria capacità economica, allo sforzo che si può ragionevolmente pretendere da lui e alle altre possibilità finanziarie delle quali potrebbe valersi;</p> <p>c) i terzi, in particolare gli usufruttuari e i responsabili di danni, devono partecipare al finanziamento.</p> <p>⁵Per quanto la presente legge non dispone diversamente, è applicabile la Legge sui sussidi cantonali del 22 giugno 1994.</p>	Finanziamento	<p>Articolo 14</p> <p>¹Salvo contrarie disposizioni speciali e nei limiti determinati dalla pianificazione finanziaria e dai crediti stanziati, il Cantone sussidia l'esecuzione da parte degli enti pubblici (art. 13 cifra 2 lett. a, b) delle necessarie misure tecniche e organizzative relative ai pericoli naturali definiti dal Consiglio di Stato; il sussidio ai privati (art. 13 cifra 2 lett. c, d) è di principio escluso.</p> <p>²Tenuto conto dei contributi federali, complessivamente il sussidio ammonta al massimo all'80% della spesa; in casi particolari e giustificati il Gran Consiglio può andare oltre tale limite.</p> <p>³La percentuale di sussidio è stabilita tenendo conto segnatamente dell'entità degli interventi e della capacità finanziaria degli enti competenti.</p> <p>⁴Sono applicabili la legge sui sussidi cantonali del 22 giugno 1994 e la legge sui contributi di miglìoria del 24 aprile 1990.</p>	Questa norma disciplina il sussidiamento, nella misura in cui non sia già regolato da leggi speciali.
		Intervento sostitutivo	<p>Articolo 15</p> <p>In caso di inadempienza delle autorità competenti, il Consiglio di Stato può intervenire in via sostitutiva.</p>	Vista l'importanza del tema, è essenziale che il Consiglio di Stato possa sostituirsi ad eventuali entità inadempienti.
a) Autorità di ricorso	<p>Articolo 22</p> <p>²Contro le decisioni del Consiglio di Stato è dato ricorso al Tribunale cantonale amministrativo.</p>	Ricorsi	<p>Articolo 16</p> <p>Contro tutte le decisioni del Consiglio di Stato è dato ricorso al Tribunale cantonale amministrativo; è applicabile la LPAm.</p>	Viene specificata l'autorità (giudiziaria) di ricorso cantonale.

Legge in vigore		Disegno di Legge		Commento
b) computo	<p>Articolo 23</p> <p>¹I sussidi sono stabiliti in base al preventivo di spesa.</p> <p>²Per il computo definitivo dei sussidi si terrà conto dei costi effettivi, approvati dal Cantone sulla base delle pezze giustificative.</p>			
	<p>Articolo 24</p> <p>...</p>			
Diritto intertemporale	<p>Articolo 25</p> <p>¹Fino all'entrata in vigore del PCPR le domande di sussidiamento saranno trattate secondo il diritto anteriore.</p> <p>²I progetti e le domande di sussidiamento pendenti al momento dell'entrata in vigore del PCPR saranno decisi conformemente alla presente legge.</p>	Diritto intertemporale	<p>Articolo 17</p> <p>¹I PZP adottati prima dell'entrata in vigore della presente legge restano in vigore.</p> <p>²I PZP pubblicati prima dell'entrata in vigore di questa legge sono adottati secondo la procedura del diritto anteriore; per il resto, fa stato questa legge.</p> <p>³Gli interventi previsti dal Piano cantonale di premunizione e di risanamento restano in vigore, fino a che non saranno sostituiti dalle misure di gestione del rischio secondo questa legge.</p>	
Modifica di leggi esistenti	<p>Articolo 26</p> <p>¹La legge circa il sussidio delle opere di arginatura del 18 ottobre 1938 è abrogata.</p> <p>²La legge sui consorzi del 21 luglio 1913 è così modificata:</p> <p>Art. 3. cpv. 2 (nuovo)</p> <p>²Il sussidiamento delle stesse da parte del Cantone è regolato dalla legge sui territori soggetti a pericoli naturali del 29 gennaio 1990.</p>	Abrogazione	<p>Articolo 18</p> <p>La legge sui territori soggetti a pericoli naturali del 29 gennaio 1990 è abrogata.</p>	Con l'adozione di questo nuovo testo della LTPnat, viene abrogata la previgente legge del 29 gennaio 1990.
Entrata in vigore	<p>Articolo 27</p> <p>¹Decorsi i termini per l'esercizio del diritto di referendum, la presente legge è pubblicata nel Bollettino ufficiale delle leggi e degli atti esecutivi ed entra immediatamente in vigore.</p> <p>²L'entrata in vigore dell'art. 26 è differita fino alla data di adozione del PCPR da parte del Consiglio di Stato ai sensi dell'art. 17 della presente legge.</p>	Entrata in vigore	<p>Articolo 19</p> <p>Decorsi i termini per l'esercizio del diritto di referendum, la presente legge è pubblicata nel Bollettino ufficiale delle leggi ed entra immediatamente in vigore.</p>	

7. SINTESI DELLA CONSULTAZIONE AVVENUTA PER IL TRAMITE DELLA PIATTAFORMA CANTONE-COMUNI

Considerata la portata della revisione ed il fatto che di principio non si modificano le attuali ripartizioni dei compiti fra Cantone e Comuni, è stata promossa una consultazione limitata alla Piattaforma Cantone Comuni.

In questa sede è stata discussa la modifica e le prese di posizione dei Comuni a cui viene data risposta con il presente messaggio e che qui di seguito sintetizziamo.

7.1 Definizione dei compiti

La presente revisione chiarisce maggiormente la ripartizione dei compiti tra Cantone e Comuni. Grazie allo snellimento delle procedure, in particolar modo per quanto attiene l'adozione dei Piani delle zone di pericolo, vi sarà uno sgravio a favore dei Comuni che non saranno più chiamati ad organizzare le riunioni di coinvolgimento della popolazione per l'accertamento dei pericoli naturali. In generale si può affermare che ciò che fino ad oggi veniva eseguito per prassi ora è definito in modo chiaro nella legge.

7.2 Il Piano cantonale di premunizione e di risanamento

L'abrogazione di questo strumento, che di fatto si è rivelato inutile, permetterà di intervenire soprattutto laddove vi sono delle reali necessità e priorità, sempre tenuto conto delle disponibilità finanziarie degli Enti coinvolti.

In questo senso con l'abrogazione del PCPR non è quindi prevista nessuna delega di compiti dal Cantone ai Comuni.

7.3 Le Commissioni locali di gestione dei pericoli naturali

L'istituzione di organizzazioni locali per la gestione delle situazioni di emergenza è un obiettivo promosso dalla Confederazione a seguito dei gravi eventi di maltempo degli anni 2000. All'epoca si verificarono pesanti danni in zone di pericolo note, che avrebbero potuto essere limitati grazie a un allarme tempestivo e a un intervento mirato.

A livello cantonale già nel 1998, con l'entrata in vigore del RLCFo, si è attivi nell'istituzione di Commissioni locali per la gestione del pericolo di valanghe che, sulla base dei PZP, elaborano i piani di evacuazione e, in casi di pericolo imminente, provvedono all'evacuazione e allo sbarramento delle zone a rischio (Art. 26 RLCFo).

Nell'ambito della presente proposta di revisione della legge si intende da un lato istituzionalizzare la Commissione locale pericoli naturali come la struttura organizzativa competente nella fase di preparazione, nel contesto della gestione integrale del rischi, in relazione a tutte le tipologie di pericolo (non solo quindi a quello valanghivo), dall'altro dare il giusto valore ai PZP (in particolare alle carte del pericolo e a quelle delle intensità) per la redazione delle carte di intervento e di evacuazione.

In accordo ed in sintonia con quanto previsto dalla Legge cantonale sulla protezione della popolazione, le Commissioni locali costituiscono un anello della catena che permette di ottenere una maggiore sicurezza contro i pericoli naturali.

7.4 I monitoraggi

Anche nell'ambito dell'importante tematica legata ai monitoraggi, con la revisione si definiscono in modo chiaro i compiti che già attualmente vengono svolti per prassi dal Cantone e dai Comuni, a dipendenza delle situazioni. Concretamente, i Comuni si occupano già oggi e si occuperanno anche in futuro in generale dei monitoraggi di fenomeni di carattere locale e/o legati alla gestione delle emergenze, mentre il Cantone continuerà a monitorare soprattutto, come fin'ora, i fenomeni complessi e quelli su scala sovregionale.

7.5 Progetto Ticino 2020

La nuova Legge non è in contrasto con i principi cardine che stanno alla base dei contenuti della riforma denominata "Ticino 2020". Infatti, in particolare nel Regolamento d'applicazione si terrà conto per esempio dell'obiettivo riguardante l'eliminazione di ogni forma di perequazione indiretta, quale ad esempio la "perequazione verticale" che prevede un legame diretto tra i sussidi e partecipazioni e la forza finanziaria dei Comuni.

8. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

In estrema sintesi la presente revisione della Legge sui territori soggetti a pericoli naturali permette di adeguare la base giuridica alle più recenti direttive in materia di pericoli naturali, alleggerendo le procedure e facilitando il raggiungimento dello scopo ultimo di protezione della vita umana e dei beni materiali.

La Commissione speciale delle bonifiche fondiari condivide la revisione di una Legge che in un ventennio dall'entrata in vigore ha mostrato evidenti limiti d'applicazione, soprattutto nella sua parte gestionale ed operativa. Se l'accertamento dei pericoli naturali - seppur con mille difficoltà - è stato eseguito praticamente su tutto il territorio cantonale raggiungendo gli scopi prefissati, il PCPR non ha minimamente centrato l'obiettivo lasciando privi di protezione territori potenzialmente a rischio.

Con il nuovo testo di legge viene facilitato il compito degli operatori che potranno in futuro contare su una procedura snella, pragmatica che unisce gli enti coinvolti e permette di intervenire incisivamente laddove v'è un'oggettiva situazione di pericolo.



Fatte queste premesse, la Commissione speciale delle bonifiche fondiari invita il Parlamento ad approvare il Disegno di legge annesso al messaggio governativo.

Per la Commissione speciale delle bonifiche fondiari:

Sebastiano Gaffuri, relatore
Balli - Bang - Beretta Piccoli - Campana -
Canepa - Cedraschi - Corti - Lurati - Merlo -
Pagnamenta - Peduzzi - Pellanda -
Schnellmann - Storni - Zanini