

REVISIONE DELLA LTPNAT: Documento esplicativo all'attenzione della Piattaforma Cantone-Comuni

5. MOTIVI DELLA REVISIONE TOTALE DELLA LTPnat

5.1 In generale

Secondo i materiali legislativi, per l'allestimento del PZP per l'intero territorio cantonale si era stimato un periodo di 5 – 6 anni¹ e, una volta in possesso del PZP, il PCPR avrebbe dovuto essere completato entro un anno².

Le ottimistiche previsioni di attuazione di questi strumenti non sono state mantenute. Da un lato l'accertamento del pericolo si è rivelato un compito permanente tenuto conto che le zone esposte a pericolo mutano con il tempo, sia per il sorgere di nuovi eventi, sia per la modifica dell'utilizzazione del territorio. Inoltre, le diverse fasi procedurali del PZP (accertamento, pubblicazione, adozione) si sono rivelate eccessivamente lunghe.

5.2 Applicazione problematica della LTPnat

5.2.1 Livello conoscitivo

L'attuale procedura di PZP si è rivelata troppo lunga per lo scopo cui è preposta, ossia solamente accertare il grado di pericolo. Tutti i provvedimenti necessari per la gestione del singolo pericolo (a carattere pianificatorio, tecnico e organizzativo) e come effettivamente le particelle possano essere utilizzate, sono oggetto – ad avvenuta crescita in giudicato del PZP - delle ulteriori fasi di PCPR e PR.

Nella maggioranza dei casi il tempo che intercorre tra l'allestimento di un PZP e la realizzazione di eventuali opere di premunizione è pari a 5-10 anni; parallelamente si svolge la fase della procedura di piano regolatore (zone di pericolo).

Lo stato attuale dei PZP può così essere riassunto:

- in 125 casi, dove è emerso un conflitto con la zona edificabile, il PZP ha seguito la procedura LTPnat, ossia è stato allestito dal Dipartimento del territorio (DT) e adottato dal Consiglio di Stato (CdS);
- negli altri Comuni il PZP non ha seguito appieno la procedura LTPnat, e non è quindi stato adottato formalmente:

- laddove non si è avverato conflittuale con le zone edificabili (pericolo basso o pericolo medio per un numero limitato di mappali) esso è stato allestito

¹ Messaggio LTPnat pag. 11, Rapporto LTPnat pag. 6; Scheda PD 1990 n° 4.1.

² Messaggio LTPnat pag. 11, Rapporto LTPnat pag. 6.

tecnicamente dal DT, non è però stato adottato dal Consiglio di Stato (CdS) ed è stato implementato direttamente nel Piano di utilizzazione;

- in generale, laddove è stato allestito direttamente dai Comuni nell'ambito di un progetto di premunizione (es. a seguito di un evento alluvionale), il PZP è stato approvato solo tecnicamente dall'autorità cantonale nell'ambito della procedura di sussidiamento. Vi sono però anche dei casi, che riguardano in particolare il pericolo d'alluvionamento, in cui si è proceduto con la pubblicazione dei piani post-intervento.

5.2.2 Livello gestionale

Nella sua concezione originale, il PCPR è essenzialmente uno strumento di pianificazione finanziaria avente lo scopo di raggiungere la maggiore incisività possibile nella protezione contro i pericoli naturali in relazione ai fondi disponibili. Questo obiettivo avrebbe dovuto essere raggiunto fissando a livello cantonale le priorità di protezione e di premunizione, sulla base di criteri oggettivi.

Nel 1995 il Consiglio di Stato, basandosi sulle conoscenze degli uffici cantonali e dei Comuni e su un'analisi costi-benefici, ha adottato una versione preliminare del PCPR. Ciò al fine di non frapporte ritardi all'esecuzione delle opere di premunizione già programmate.

Ritenuta l'analisi costi-benefici non completa per una valutazione globale delle priorità, nel 1998 nell'ambito del Piano Nazionale di Ricerca 31, in collaborazione con l'Istituto di ricerche economiche, si è tentato di sviluppare un nuovo approccio al problema, fondato su un'analisi multicriteri. Diverse problematiche non hanno tuttavia consentito l'applicazione di questa metodologia.

Un forte ostacolo all'attuazione di un programma organico e omogeneo a livello cantonale di protezione si è rilevato nell'importante ruolo giocato dagli enti promotori dei progetti, nella stragrande maggioranza dei casi i Comuni. Questi ultimi, indipendentemente dalla gravità del pericolo, entrano nel merito di un progetto soprattutto in funzione delle proprie disponibilità finanziarie e delle priorità di investimento.

Di conseguenza e concretamente, dall'entrata in vigore del PCPR preliminare nel 1995, ci si è limitati a un mero aggiornamento interno una tantum dell'elenco degli interventi.

5.2.3 Livello operativo

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), e questo almeno fino all'entrata in vigore della nuova legge sulla gestione delle acque, il cui progetto è stato recentemente posto in consultazione.

5.3 Conclusioni

Si può affermare che, nonostante le difficoltà procedurali, **lo scopo di identificazione dei pericoli previsto dalla legge (livello conoscitivo) è stato raggiunto.**

Il Canton Ticino ha da tempo adempiuto all'invito della Confederazione (UFAM) di concludere l'allestimento di tutte le carte dei pericoli entro il 2011. Nel resto della Svizzera, ad eccezione di pochi Cantoni, la cartografia delle zone abitate esposte a pericolo naturali è stata completata nel maggio 2014. Con l'elaborazione delle carte dei pericoli dell'intero territorio nazionale il lavoro non è però concluso, in quanto le carte esistenti devono essere aggiornate periodicamente³.

Ciononostante, benché la maggior parte dei Piani Regolatori dei Comuni ticinesi (approvati prima o dopo l'entrata in vigore della LALPT) prevedano le zone di pericolo, si può affermare che la LTPnat **non ha pienamente raggiunto l'obiettivo fondamentale della protezione nel minor tempo possibile**, intesa quale esecuzione degli interventi di premunizione e trasposizione nella pianificazione del territorio dei PZP. Da qui la volontà di voler proporre questa revisione di legge, con la chiara intenzione di voler raggiungere con maggiore rapidità di quanto fatto finora l'obiettivo della protezione.

³ Informazione UFAM del 26 maggio 2014 in sito internet www.news.admin.ch

6. OBIETTIVI DELLA REVISIONE TOTALE DELLA LTPnat

6.1 Lavori CPnat

Considerati gli aspetti problematici della LTPnat precedentemente esposti, la Commissione Pericoli naturali costituita in seno al Dipartimento del territorio ha affrontato la revisione della legge verificando innanzitutto le norme esistenti, per confermare nel loro contenuto quelle tutt'ora valide e abbandonare invece quelle superate o improvide. Inoltre, sono stati introdotti in legge determinati principi, nuovi o già esistenti al livello della prassi.

Infine, è prevista l'elaborazione di un regolamento d'applicazione della legge, in modo da ridurre la densità normativa e incrementare l'adattabilità del testo di legge. Tutto ciò ha inevitabilmente condotto ad una revisione totale dello stesso.

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.

Per raggiungere tali scopi, la CPnat ha in particolare esaminato e **vagliato le seguenti possibilità** in relazione ai vari livelli regolati dalla LTPnat (conoscitivo, gestionale e operativo) e a livello pianificatorio:

- implementare la procedura di adozione del PZP nella procedura di piano di utilizzazione LALPT / Lst;
- mantenere, come finora, due procedure a sé stanti: quella tecnica di PZP in LTPnat di accertamento del pericolo (valutando diverse opzioni di contenuto e competenza) e quella successiva di sua presa in considerazione a livello pianificatorio (zona di pericolo);
- prevedere una procedura unica in LTPnat di accertamento del pericolo e delle sue conseguenze (misure pianificatore, tecniche, organizzative) attraverso un piano di gestione globale del rischio da riportare a titolo indicativo nel PR.

6.2 Soluzione adottata

6.2.1 Livello conoscitivo

Per quel che riguarda il livello conoscitivo, si propone il **mantenimento di procedure a sé stanti** di approvazione tecnica della carta dei pericoli - snellendone il più possibile la procedura nei limiti giuridici consentiti - e di implementazione dei PZP in ambito pianificatorio.

Ciò per motivi di continuità con quanto svolto finora, segnatamente per quanto riguarda il coordinamento con la Lst, rispettivamente il mantenimento delle modalità di coordinamento fissati nel PD e delle attuali competenze decisionali, nonché dell'autonomia comunale nell'ambito della pianificazione territoriale.

Si è altresì deciso di **rinunciare al passaggio dalla carta del pericolo a una carta del rischio su base quantitativa**: le diverse misure di gestione del rischio saranno comunque esplicitate in termini qualitativi.

6.2.2 Livello gestionale ed esecutivo

Per quanto concerne il livello gestionale ed esecutivo degli interventi di premunizione si propone lo **stralcio del PCPR**, strumento tutto sommato inutilmente burocratico. I suoi contenuti sono considerati nell'ambito della **gestione dei rischi (qualitativa) legati ai pericoli naturali**.

Il nuovo sistema di sussidiamento federale, creato dalla nuova impostazione della perequazione finanziaria e della ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni (NPC), nonché i relativi adeguamenti delle Leggi cantonali di riferimento per i pericoli naturali (LTPnat, LCFo) contribuiscono ulteriormente a riesaminare i criteri alla base delle priorità d'intervento.

6.2.3 Sussidiamento

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.

7. COMMENTO AI SINGOLI ARTICOLI DELLA NUOVA LTPnat

Di seguito presenteremo nel dettaglio i contenuti essenziali dei singoli articoli, unitamente alle motivazioni che stanno alla base delle scelte fatte nell'ambito di questa revisione di legge.

Art. 1 Scopo

Conformemente agli obiettivi di revisione, lo scopo fondamentale della LTPnat è quello dell'accertamento delle zone soggette a pericolo naturale (livello conoscitivo), unitamente alla gestione dei rischi nonché alla realizzazione di opere di premunizione (livello gestionale ed esecutivo). Quest'ultima componente viene però inglobata in un concetto più generale di gestione delle conseguenze dei pericoli naturali, e non più solamente regolata tramite uno strumento quale il PCPR, limitato alla pianificazione delle misure tecniche di protezione, che faceva parte della legge attualmente in vigore, e di cui si propone lo stralcio. Il progetto di revisione contempla anche il sussidiamento degli interventi di premunizione e risanamento, indispensabile nella misura in cui non sia già regolato da leggi speciali.

Tenuto conto che attualmente a livello gestionale (interventi di premunizione) ci si concentra sulla protezione della vita umana e dei beni materiali considerevoli (cfr. artt. 19 e 36 LFo), si propone di limitare a tali oggetti anche il livello conoscitivo. Così facendo si vuole dare la priorità dell'accertamento dei pericoli a quei territori stabilmente insediati, consolidando un agire del resto già oggi acquisito.

Per i dettagli del livello di accertamento (contenuto carta dei pericoli) si rimanda all'art. 4, mentre per i dettagli sulle misure di gestione dei rischi si rimanda al commento dell'art. 12.

Art. 2

Si introduce in questo articolo il principio della collaborazione fra Enti pubblici, indispensabile sia in fase di accertamento dei pericoli, che per tutto quanto concerne la problematica della gestione del rischio.

Art. 3 Informazione

Si conferma con questo articolo il principio di garantire un'adeguata informazione della popolazione nell'ambito dell'accertamento del pericolo, attribuendo un margine di apprezzamento all'Autorità nel definire, per ogni singolo caso, le esigenze e le modalità dell'informazione.

Ciò permette di ridurre, con un notevole snellimento procedurale, l'attuale obbligo di organizzare diversi momenti informativi, procedendo solo ove giustificato dalle circostanze.

Art. 4 Piano delle zone di pericolo

Come nella vigente legge, anche in futuro il PZP costituisce lo strumento tecnico di accertamento dei pericoli. Diversamente, esso non rappresenta più unicamente la base

per la pianificazione finanziaria degli interventi di premunizione e di risanamento (oggi sostituita dai principi NPC), ma costituisce il documento tecnico di base per tutte le possibili misure di prevenzione dei rischi (cfr. art. 12).

In relazione alla terminologia e all'accertamento di nuove tipologie di fenomeni naturali, la modifica tiene conto della nuova legislazione federale e cantonale sulla geoinformazione e del relativo modello di dati per la cartografica dei pericoli.

In merito all'allestimento del PZP, la **vigente LTPnat** non opera distinzioni tra zona fabbricabile e non fabbricabile. Per l'art. 4 cpv. 1 DE LTPnat, «di regola», il PZP è allestito su scala comunale: esso abbraccia, di conseguenza, tanto la zona fabbricabile quanto il residuo territorio giurisdizionale del Comune. L'unica distinzione operata dalla regolamentazione cantonale consiste nel grado di precisione degli atti: se, nella norma, bastano dei piani in scala non inferiore a 1:10 000 (art. 5 lett. a LTPnat), l'art. 2 cpv. 3 DE LTPnat prescrive che all'interno delle superfici edificabili e nelle immediate vicinanze le zone soggette a pericolo devono, in più, essere riportate su un piano particellare. Ma questa disposizione non significa minimamente che l'autorità competente non sia tenuta ad allestire un PZP secondo la procedura prevista dalla LTPnat anche per gli altri terreni interessati, accontentandosi, per questi ultimi, di una descrizione meno approfondita dei pericoli naturali che li minacciano. Queste disposizioni comportano un rilevante problema prima di tutto finanziario (l'accertamento di dettaglio dei pericoli naturali è difatti costoso) oltre che di priorità. Per questo motivo la prassi delle autorità cantonali è consistita, in buona sostanza, nell'eseguire gli studi di dettaglio delle zone di pericolo, con la differenziazione del relativo grado e il successivo esperimento della procedura formale di adozione di un PZP istituita dalla LTPnat, solo all'interno delle zone edificabili⁴.

Considerati gli interessi di protezione della vita umana e dei beni materiali considerevoli esplicitati all'art. 1 del progetto di revisione LTPnat e le considerazioni espresse dalla giurisprudenza sulla mancanza nella vigente legge – se si eccettua la scala di rappresentazione cartografica - di distinzioni tra zona fabbricabile e non fabbricabile in merito all'accertamento nei PZP, il progetto di revisione LTPnat si prefigge i seguenti scopi:

- implementare il contenuto del DE LTPnat, nella misura del necessario, non nel testo di legge, che risulta quindi essere più snello rispetto alla legislazione vigente, ma elaborando nel contempo un regolamento d'esecuzione, che fino ad ora non esisteva;

- chiarire al meglio che l'accertamento di dettaglio dei territori soggetti a pericolo naturale (con indicazione di tipologia, limite e grado del pericolo naturale), è limitato alla zona edificabile e a particolari oggetti fuori zona edificabile. Per la restante parte del territorio è invece sufficiente una carta indicativa dei pericoli in scala adeguata che riporta graficamente i limiti e la tipologia (ma non il grado) dei potenziali pericoli naturali.

⁴ RtiD 2006 I N. 14.

Di conseguenza il PZP è costituito dai seguenti documenti:

- dal **catasto degli eventi conosciuti**, ossia un inventario sistematico, strutturato e interpretabile degli eventi naturali passati;
- dalla **carta dei pericoli**, in scala particellare, per la zona edificabile di PR e, in casi particolari, anche fuori zona edificabile (vie di comunicazione e altri impianti di una certa importanza), che funge da base per la pianificazione delle utilizzazioni e quindi per la determinazione (obbligatoria) delle zone di pericolo (“Gefahrenzone”);
- dalla **carta indicativa dei pericoli**, che funge da base per la pianificazione direttrice e per la valutazione di domande di costruzione fuori zona edificabile.

Si introduce inoltre il principio dell’allestimento di una carta dei pericoli a valere dopo l’esecuzione di interventi di risanamento e premunizione (carta dei pericoli post-interventi). Si tratta evidentemente di un documento molto importante, strumento indispensabile al momento della decisione di procedere con degli interventi concreti sul territorio.

Art. 5 Procedure

La procedura per l’allestimento del PZP (o per la sua modifica, cfr. art. 10) da parte del Dipartimento ha normalmente avvio in occasione dell’allestimento o della revisione dei piani di utilizzazione oppure a seguito di modifiche della morfologia del terreno o in vista di interventi di premunizione contro pericoli naturali che rendono opportuni un’analisi / riesame dei pericoli naturali presenti.

Si rileva che a distanza di oltre 20 dall’entrata in vigore della LTPnat la maggior parte dei Comuni dispone già di un PZP e che il Dipartimento si occupa principalmente di aggiornarli.

Con la norma proposta si è voluto tener conto del fatto che i processi di aggregazione passati e tuttora in corso possono richiedere l’accertamento dei pericoli limitatamente a parte del territorio comunale. Inoltre, come da prassi acquisita, il PZP può essere elaborato per singola tipologia di pericolo indipendentemente dalla potenziale presenza di altre tipologie.

Articoli 6 Pubblicazione, osservazioni e 7 Adozione

L’attuale procedura di PZP è troppo lunga per lo scopo cui è preposta, ossia solamente accertare il grado di pericolo dal profilo meramente tecnico. Aggiungasi che l’attuale iter della LTPnat appare inadeguato, laddove prevede di **far partecipare** la popolazione al processo di accertamento dei pericoli, quando questo non è necessario in quanto il PZP **non è uno strumento pianificatorio** e non richiama pertanto l’applicazione dell’art. 4

LPT⁵, relativo all'informazione e alla partecipazione della popolazione nella pianificazione territoriale.

Le modifiche rientrano nell'obiettivo prioritario di ridurre, nei limiti legali consentiti, la procedura di pubblicazione del PZP; di conseguenza la revisione LTPnat **non prevede più la partecipazione** della popolazione all'allestimento del PZP.

Nello spirito di semplificare e accelerare la procedura di PZP, il progetto di revisione LTPnat prevede:

- che il Consiglio di Stato funga solo da autorità d'adozione del PZP e non più da autorità di ricorso;
- un periodo di pubblicazione ridotto da tre mesi a 30 giorni.

La facoltà di opposizione formalizza e garantisce il diritto di essere sentito degli interessati (ossia di coloro che possono vantare un interesse legittimo rispetto alla collettività) prima della decisione di adozione del PZP.

Il regolamento d'applicazione affiderà, come finora, l'istruzione della pratica ai competenti Uffici del Dipartimento del territorio (Ufficio dei pericoli naturali, degli incendi e dei progetti della Sezione forestale e Ufficio dei corsi d'acqua), che formuleranno pure, sempre per il DT, la proposta di decisione sul PZP e sulle opposizioni.

Il Consiglio di Stato potrà approvare anche solo in parte il PZP quando l'opposizione non contesti le basi tecniche del PZP, non concerna tutto il suo comprensorio o tutte le tipologie di pericolo accertate, consentendo in questo modo di accelerare la messa in atto delle successive procedure di gestione del rischio (es. varianti di PR, progetti di premunizione, ecc..).

Art. 8. ricorso

Il progetto di revisione della LTPnat prevede, nello spirito delle riforme giudiziarie attuate a livello federale (art. 29a Cost, art. 191b Cost, Legge sul Tribunale federale – LTF) e cantonale (Legge sulla revisione della giurisdizione amministrativa – BU 4/2009) e dell'accelerazione della procedura, l'istituzione di un'unica istanza (giudiziaria) cantonale di ricorso contro il PZP. Si osserva che la LTF per il ricorso in materia di diritto pubblico non obbliga i Cantoni a istituire doppie istanze di ricorso, ma semplicemente a prevedere Tribunali superiori che giudicano quale autorità di grado immediatamente inferiore al TF (art. 86 cpv. 2 LTF)⁶. Eccezioni al principio dell'impugnabilità dinanzi a un tribunale cantonale superiore sono previste, in particolare, per le cause di carattere prevalentemente politico (es. Piano direttore cantonale), per quelle in materia di diritti

⁵ SOCCHI, Pericoli naturali, pag. 453 e nota 49; sulla natura giuridica delle carte dei pericoli cfr. pure HUBER, Gefahrenhinweis- und Gefahrenkarte pag. 34.

⁶ BSK BGG – TOPHINKE Art. 86 N. 16; KARLEN, Das neue Bundesgerichtsgesetz pag. 71 nota 269;

politici, e per quelle in cui (in base a una legge speciale) è possibile un ricorso preliminare al Tribunale amministrativo federale.

Nonostante la mancanza di un filtro da parte del Consiglio di Stato, l'aggravio del TRAM dovrebbe in ogni caso essere limitato. Infatti, considerando i 134 PZP adottati dal 1995 a oggi, i ricorsi sono stati 117, in media quindi meno di 1 ricorso ogni PZP (ca. 6 ricorsi all'anno).

Va inoltre ribadito come l'eventuale ricorso non avrà effetto sospensivo, questo per permettere l'immediata entrata in vigore del PZP al termine della procedura di accertamento.

Art. 10 Modifiche del PZP

Per la modifica del PZP valgono le norme per la sua adozione (principio del parallelismo delle forme).

Inoltre, in casi particolari e secondo necessità, il Dipartimento del territorio può delegare l'allestimento del PZP a terzi. Tale delega è pensabile in caso di PZP allestiti nell'ambito di misure tecniche di premunizione contro pericoli naturali (PZP post-intervento) dall'ente esecutore del relativo progetto (di regola Comuni e Consorzi). Normalmente tali progetti sono oggetto di un'istanza di sussidiamento che necessita l'aggiornamento della situazione del pericolo a seguito della realizzazione delle opere di protezione; in questo ambito il Dipartimento svolge un ruolo attivo di collaborazione e supervisione.

Art. 11 Menzione

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 un grado di pericolo medio o elevato. Questa scelta si giustifica per i limitati effetti derivanti ai proprietari in caso di grado basso o residuo di pericolo, per i quali la menzione resta un'opzione da definire caso per caso, a seconda della situazione.

Sulla base degli art. 962 CC e art. 129 cpv. 3 ORF, la norma garantisce la necessaria pubblicità a tali restrizioni, ritenuto che tali geodati federali secondo il catalogo allegato all'OGI non verranno inseriti nel catasto delle restrizioni di diritto pubblico.

Art. 12 Gestione del rischio e Art. 13 Compiti

Le norme qui proposte intendono colmare lacune nelle norme di diritto materiale relative alla competenza per l'attuazione delle misure tecniche e organizzative di protezione. Si vuole esplicitare la competenza, già esistente e attuata nella prassi, dei Comuni per l'attuazione di tali misure nel caso in cui le leggi settoriali fossero silenti in proposito e non fossero dati i requisiti di gravità, dell'imminenza e dell'immediatezza del pericolo per l'applicazione della clausola generale di polizia (art. 107 LOC, che in casi eccezionali permette – in assenza di base legale – di emanare provvedimenti di polizia mediante decisioni concrete e ordinanze). La norma concretizza inoltre la competenza residua già spettante ai Comuni in base alla Costituzione cantonale (art. 16) e alla LOC (art. 2).

L'esperienza maturata in oltre vent'anni di applicazione della LTPnat ha mostrato un'insufficiente presa in considerazione in termini ragionevoli del PZP nei Piani regolatori. La norma proposta vuole pertanto rafforzare l'obbligo di pianificazione (aggiornamento) del PR, già sancito dagli artt. 2 LPT nonché dagli artt. 3 Lst e 4, 5 RLst.

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. Riconosciuta la necessità di un'azione concreta nella valutazione e nel superamento a livello locale di eventi naturali straordinari, è stato quindi promosso un progetto di formazione per il cosiddetto consulente locale specializzato in pericoli naturali ("Naturgefahrenberater"). Secondo gli auspici, questa figura deve fornire un supporto alle Commissioni locali e ai responsabili per la sicurezza in materia di pericoli naturali.

I Comuni sono infatti chiamati ad agire per la sicurezza della popolazione locale: a loro spetta la responsabilità di prepararsi per quanto riguarda possibili eventi in situazioni particolari e straordinarie e di adottare le misure preventive necessarie.

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).

Con questi articoli 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 dei 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 con la 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.

Infine, nella norma si ribadisce il principio che, nell'ambito della valutazione delle misure di gestione dei rischi, il Dipartimento collabora con gli enti pubblici preposti verificando, in particolare, l'adeguatezza di tali misure a fronte della specifica situazione di pericolo accertata.

Art. 14 Finanziamento

Questa norma disciplina il sussidiamento, nella misura in cui non sia già regolato da leggi speciali.

Art. 15 Intervento sostitutivo

Vista l'importanza del tema, è essenziale che il Consiglio di Stato possa sostituirsi ad eventuali entità inadempienti, mediante sostituzione nelle competenze loro assegnate da questa legge.

Art. 18 Abrogazione

Con l'adozione di questo nuovo testo della LTPnat, viene abrogata la previgente legge del 29 gennaio 1990.

LEGGE
sui territori interessati da pericoli naturali (LTPNat)

II CONSIGLIO DI STATO
DELLA REPUBBLICA E CANTONE TICINO

in applicazione:

- della legge federale sulle foreste del 4 ottobre 1991 e dell'ordinanza sulle foreste del 30 novembre 1992;
- della legge federale sulla sistemazione dei corsi d'acqua del 21 giugno 1991 e dell'ordinanza sulla sistemazione dei corsi d'acqua del 2 novembre 1994;

decreta:

TITOLO I
Disposizioni generali

Art. 1

Scopo

¹Questa legge disciplina l'accertamento, la gestione dei rischi e il sussidiamento dei provvedimenti nei territori interessati da pericoli naturali.

²Essa mira a proteggere la vita umana e beni materiali considerevoli.

Art. 2

**Vigilanza e
collaborazione tra
enti pubblici**

¹Il Consiglio di Stato esercita la vigilanza sui pericoli naturali; esso disciplina tramite regolamento i dettagli della legge ed emana le necessarie direttive.

²Gli enti pubblici collaborano alla pianificazione, al coordinamento e all'attuazione delle misure di gestione dei rischi (art. 12).

Art. 3

Informazione

Il Consiglio di Stato promuove un'adeguata informazione della popolazione.

TITOLO II
Accertamento dei territori interessati da pericoli naturali

Art. 4

Piano delle zone di pericolo

¹Il piano delle zone di pericolo (PZP) accerta i territori interessati da pericoli naturali.

²Il 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.

³Il PZP può già comprendere una carta dei pericoli a valere dopo l'esecuzione di interventi di risanamento e premunizione (carta dei pericoli post intervento).

Art. 5

Procedura a) allestimento

¹Il PZP è allestito dal Dipartimento, per il territorio di un Comune, per comparti di esso o per comprensori sovracomunali, sentiti i Municipi interessati.

²Il PZP può essere allestito simultaneamente, per tutte le necessarie tipologie di pericolo naturale, oppure a tappe, per una o più di esse.

Art. 6

b) pubblicazione, osservazioni

¹Previo annuncio agli albi comunali e nel Foglio Ufficiale, il PZP è pubblicato presso i Comuni interessati per un periodo di trenta giorni.

²Nel termine di pubblicazione ogni persona o ente che dimostri un interesse legittimo può formulare osservazioni.

Art. 7

c) adozione

¹Il Consiglio di Stato adotta il PZP; esso può adottare il PZP anche solo in parte, se ciò non pregiudica la sua valutazione globale.

²L'adozione è pubblicata sul Foglio ufficiale.

Art. 8

d) ricorso ¹Contro il PZP è data facoltà di ricorso al Tribunale cantonale amministrativo; sono applicabili le norme della legge sulla procedura amministrativa (LPAm).

²Il ricorso non ha effetto sospensivo.

Art. 9

Effetti 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.

²Il mancato inserimento di un territorio nel PZP non ne esclude la pericolosità.

Art. 10

Modifica del PZP ¹Il PZP viene modificato in caso di mutamenti apprezzabili della situazione di pericolo.

²Per la modifica del PZP valgono le norme per la sua adozione.

³Il Consiglio di Stato può delegare a terzi l'allestimento della modifica del PZP.

Art. 11

Menzione Il Consiglio di Stato può far menzionare a registro fondiario l'esistenza del PZP per ogni singolo fondo.

TITOLO III

Gestione del rischio

Art. 12

Principio 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.

²In particolare:

- 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.

³Il Consiglio di Stato può emanare direttive sulla gestione del rischio.

Art. 13

Compiti

1. 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.
2. 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:
 - a) dei Comuni, in quanto volta alla sicurezza delle zone edificabili nel loro complesso;
 - b) dei Consorzi costituiti a tale scopo;
 - 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;
 - d) dei proprietari rivieraschi, in quanto volta a sistemare, mantenere e ripristinare il corso d'acqua, qualora sia preponderante l'interesse particolare.
3. ³L'adozione delle decisioni d'urgenza, in particolare per l'uso delle costruzioni esistenti (art. 12 cpv. 2 lett. c), compete ai Municipi.
4. ⁴Per le domande di costruzione (art. 12 cpv. 2 lett. d, e), fa stato la legge edilizia cantonale del 13 marzo 1991.
5. 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.

Art. 14

Finanziamento

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.

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.

³La percentuale di sussidio è stabilita tenendo conto segnatamente dell'entità degli interventi e della capacità finanziaria degli enti competenti.

⁴Sono applicabili la legge sui sussidi cantonali del 22 giugno 1994 e la legge sui contributi di migioria del 24 aprile 1990.

TITOLO IV

Inosservanza della legge e rimedi giuridici

Art. 15

Intervento sostitutivo

In caso di inadempienza delle autorità competenti, il Consiglio di Stato può intervenire in via sostitutiva.

Art. 16

Ricorsi

Contro tutte le decisioni del Consiglio di Stato è dato ricorso al Tribunale cantonale amministrativo; è applicabile la LPAm.

TITOLO V

Norme transitorie e finali

Art. 17

Diritto intertemporale

¹I PZP adottati prima dell'entrata in vigore della presente legge restano in vigore.

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.

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.

Art. 18

Abrogazione

La legge sui territori soggetti a pericoli naturali del 29 gennaio 1990 è abrogata.

Art. 19

Entrata in vigore

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.