

Messaggio

numero	data	Dipartimento
7272	18 gennaio 2017	TERRITORIO
Concerne		

Disegno di revisione della legge cantonale sui territori soggetti a pericoli naturali

INDICE

1.	PREMESSA	2
2.	INTRODUZIONE	3
2.1	Contesto storico	3
2.2	Revisione totale LTPnat	6
3.	CONCETTI GENERALI	6
3.1	Pericoli naturali	6
3.2	Carta del pericolo	6
3.3	Rischio	7
3.4	Analisi del rischio	7
4.	GESTIONE DEI RISCHI LEGATI AI PERICOLI NATURALI	8
4.1	Compiti dell'Ente pubblico	8
4.2	La gestione integrale dei rischi	9
4.3	Revisione totale della LTPnat e gestione integrale dei rischi	10
5.	MOTIVI DELLA REVISIONE TOTALE DELLA LTPNAT	11
5.1	In generale	11
5.2	Applicazione problematica della LTPnat	11
5.3	Conclusioni	12
6.	OBIETTIVI DELLA REVISIONE TOTALE DELLA LTPNAT	13
6.1	Lavori CPnat	13
6.2	Soluzione adottata	13
7.	COMMENTO AI SINGOLI ARTICOLI DELLA NUOVA LTPNAT	14
8.	LA CONSULTAZIONE AVVENUTA PER IL TRAMITE DELLA PIATTAFORMA CANTONE-COMUNI	20
8.1	Definizione dei compiti	20
8.2	Il Piano cantonale di premunizione e di risanamento	20
8.3	Le Commissioni locali di gestione dei pericoli naturali	21

8.4	I monitoraggi	21
8.5	Progetto Ticino 2020	21
9.	RELAZIONI CON LINEE DIRETTIVE E PIANO FINANZIARIO	22
10.	CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE	22
10.1	Incidenza finanziaria	22
10.2	Effetti sul personale	22



Signor Presidente,
signore e signori deputati,

con il presente messaggio il Consiglio di Stato sottopone al Parlamento per approvazione la proposta di revisione totale della Legge cantonale sui territori soggetti a pericoli naturali.

1. PREMESSA

A seguito della catastrofica alluvione del 1978, che provocò 7 decessi e oltre 600 mio CHF di danni, un'iniziativa parlamentare accolta dal Gran Consiglio il 18 giugno 1984 evidenziava l'esistenza di lacune nella prassi cantonale relativa ai pericoli naturali, lacune non colmabili con le normative cantonali allora esistenti. La stessa iniziativa metteva soprattutto in risalto una mancanza di studi in grado di fornire una visione d'assieme degli interventi di premunizione e risanamento e una mancanza di univocità nei vincoli pianificatori.

Nel 1990 il Gran Consiglio diede risposta alle richieste dell'iniziativa parlamentare varando due nuove leggi: la Legge sui territori soggetti a pericoli naturali (LTPnat) e la Legge cantonale d'applicazione della legge federale sulla pianificazione del territorio (LALPT). A ciò va aggiunto che, 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 e costituì l'Istituto geologico cantonale.

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 di Pericolo (detto in seguito PZP).

Il **bilancio** dell'accertamento delle zone di pericolo assume oggi una connotazione negativa in relazione all'iter previsto dalla LTPnat sull'adozione dei PZP. L'esperienza ha infatti dimostrato come la procedura prevista si sia rivelata ipertrofica, limitando di fatto l'obiettivo di concretizzare nel minor tempo possibile le misure di gestione dei pericoli richieste dai PZP.

Si è quindi ritenuto prioritario proporre la presente revisione totale della LTPnat.

Con la decisione di procedere con una revisione totale della legge attualmente in vigore si intendono raggiungere gli obiettivi seguenti:

- semplificare e accelerare le procedure;
- chiarire modalità operative e compiti, esplicitando nell'atto normativo quanto già avviene per prassi;
- migliorare la struttura e la forma del testo normativo, prevedendo anche l'introduzione di un regolamento d'applicazione che consenta di ridurre la densità normativa della legge.

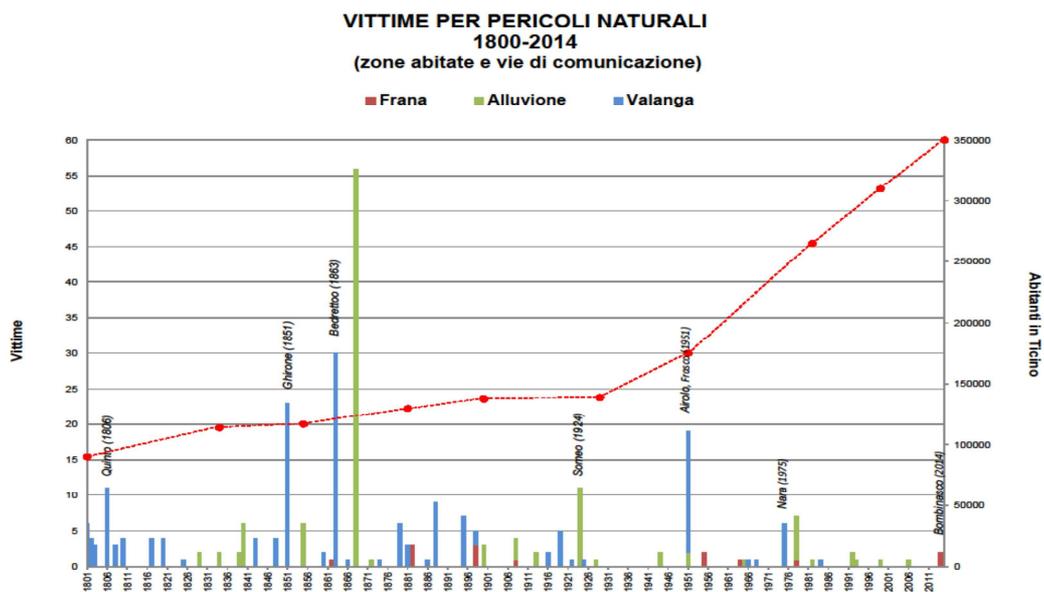
Nella sostanza, con la revisione totale della legge non si prevedono dei cambiamenti radicali nell'approccio alla tematica dei pericoli naturali. Si interviene però in modo sostanziale laddove l'attuale legge ha mostrato tutti i suoi limiti di applicazione, come già indicato in precedenza.

In particolare la nuova legge prevede lo snellimento della procedura di adozione del PZP, l'abrogazione del Piano cantonale di premunizione e risanamento (detto in seguito PCPR) e l'introduzione di una competenza sussidiaria esplicita dei Comuni per le misure tecniche e organizzative riflettendo quanto già concretamente avviene. Tali modifiche dovrebbero consentire un incremento di efficienza ed efficacia, sia riducendo il carico amministrativo dei funzionari tecnici, sia accelerando l'implementazione delle misure emerse dall'accertamento tecnico dei pericoli.

2. INTRODUZIONE

2.1 Contesto storico

Storicamente il Cantone Ticino ha visto il succedersi di diverse catastrofi naturali, dalla "Büzza di Biasca" del 1515 all'alluvione del 1868, alle valanghe del 1951. Negli ultimi due secoli in decessi sono stati quasi 300 e i costi derivanti dagli eventi più intensi sono stati considerevoli.



Solo nel periodo 1972-2002 fenomeni come allagamenti, frane e colate di fango hanno provocato danni per ca. 1,8 miliardi di franchi. Parallelamente gli investimenti effettuati in modo continuo dalla fine del XIX secolo - consistenti essenzialmente in lavori tecnici e selvicolturali per il risanamento di numerosi bacini imbriferi e in opere idrauliche per la sistemazione dei corsi d'acqua - hanno costituito e rappresentano tuttora una prerogativa fondamentale per la protezione del territorio. Negli ultimi 30 anni gli investimenti pubblici per opere di arginatura e premunizioni contro valanghe e movimenti di versante hanno superato i 600 milioni di franchi.

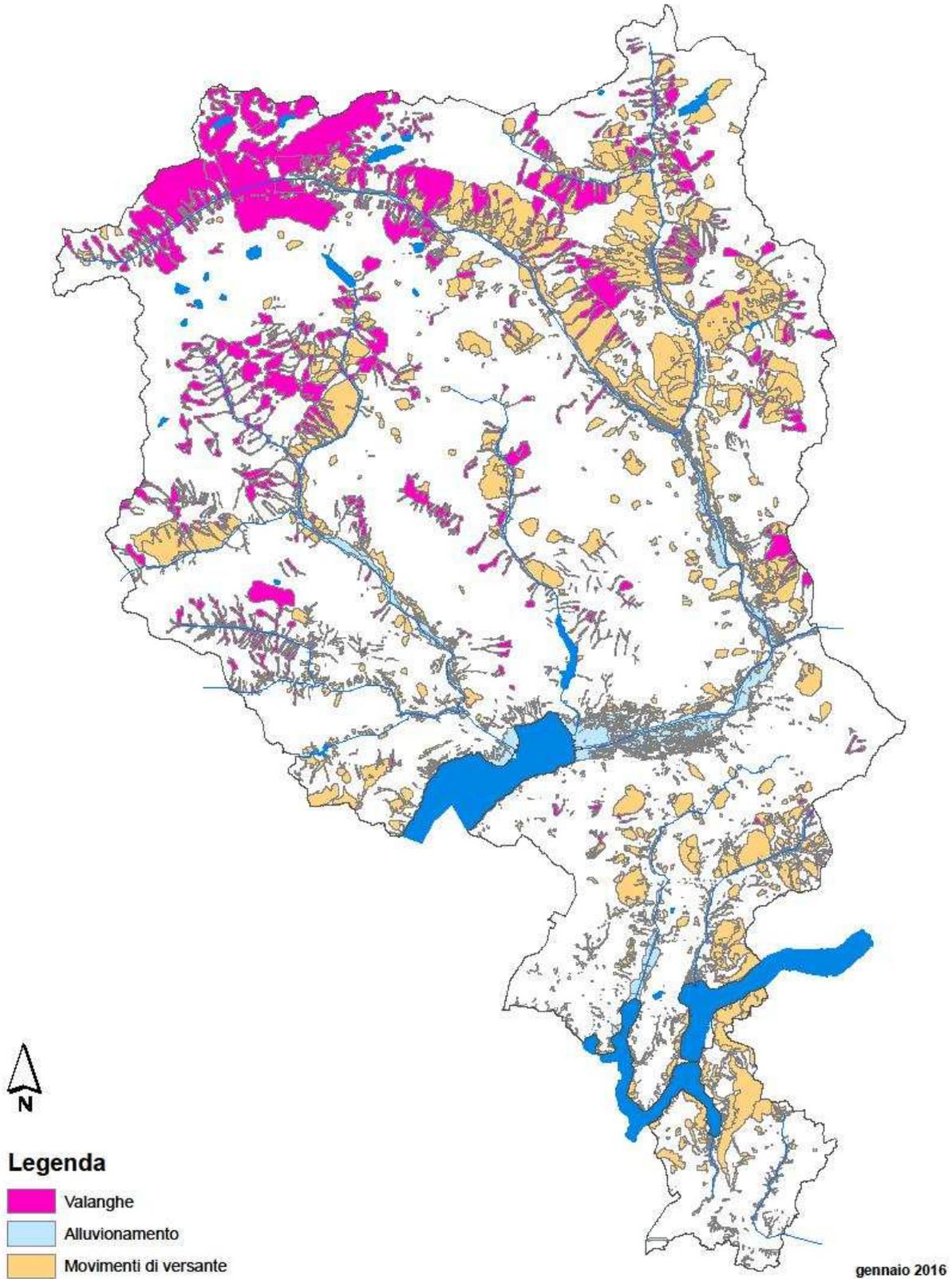
In questo periodo si è assistito a una serie molto ravvicinata di eventi alluvionali (1978, 1987, 1993, 2000, 2002 e 2014), con rilevanti effetti sul territorio e ingenti danni a infrastrutture e popolazione. Se da un lato l'apparente aumento del numero di eventi naturali nel nostro territorio è connesso alle variazioni climatiche in atto, dall'altro va principalmente attribuito ai mutati scenari territoriali che hanno privilegiato l'occupazione di aree naturali.

Nel 1990 il Cantone si è dotato, primo in assoluto in Svizzera, di una **Legge sui territori soggetti a pericoli naturali (LTPnat)**, in cui vengono disciplinate le modalità di accertamento, premunizione e risanamento dei territori potenzialmente esposti o già colpiti da pericoli naturali. Lo strumento principale per l'accertamento dei pericoli è il *Piano delle Zone soggette a Pericolo (PZP)*, che costituisce la base per una corretta pianificazione del territorio e per progettare le misure di protezione.

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.

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.

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)

2.2 Revisione totale LTPnat

In oltre vent'anni di applicazione della LTPnat si sono riscontrate difficoltà soprattutto di tipo procedurale; è inoltre emersa la necessità di trattare la problematica dei pericoli naturali nel contesto più ampio della gestione dei rischi. Questi i due principali motivi che rendono necessaria una revisione totale della LTPnat. Inoltre, come già detto in precedenza, grazie alla revisione totale presentiamo in questa sede una legge molto più snella e chiara, rimandando al regolamento d'applicazione tutti i dettagli relativi alla sua successiva applicazione.

3. CONCETTI GENERALI

3.1 Pericoli naturali

La definizione di pericolo naturale è direttamente conseguente a quella di evento naturale. **Per evento naturale** si intende un processo o fenomeno di origine geologica (terremoti, movimenti gravitativi di versante, attività vulcanica, ecc.), idro-meteorologica (processi fluviali e torrentizi, valanghe di neve, siccità, ecc.) o biologica (epidemie, ecc.). Tali eventi costituiscono normali processi di evoluzione della biosfera, che intervengono per lo più in modo indipendente dalla presenza umana e non sempre con effetti negativi sull'uomo. Si attribuisce agli eventi naturali un'accezione negativa quando possono produrre danni per il sistema antropico. Ne deriva di conseguenza il termine di **pericolo naturale**, ossia un processo naturale potenziale o in evoluzione suscettibile di produrre effetti negativi per l'uomo. Il pericolo è definito dall'intensità del processo e dall'area coinvolta².

Per la sua posizione geografica e per le caratteristiche topografiche e morfologiche del territorio, il Canton Ticino è soggetto a tutte le tipologie di pericolo naturale tipiche dell'arco alpino: alluvionamenti, esondazioni, colate detritiche, valanghe, frane, caduta sassi e crolli di roccia.

Il terremoto non è considerato come un pericolo rilevante, in quanto storicamente in Ticino si sono verificati solo rari eventi tellurici e tutti di lieve intensità. Di conseguenza la norma tecnica SIA 261 "Azioni sulle strutture portanti" (che tratta anche i criteri costruttivi antisismici) attribuisce il Canton Ticino alla zona di rischio sismico 1, la più bassa a livello nazionale.

3.2 Carta del pericolo³

Il primo passo nell'accertamento delle zone esposte a pericoli comporta l'elaborazione della **carta indicativa dei pericoli** ("Gefahrenhinweiskarte") per i diversi tipi di processi pericolosi (acqua, scivolamento, crollo e valanga), ossia di una visione d'insieme dei fenomeni che potenzialmente minacciano una determinata area. Questa carta contiene l'indicazione della tipologia del processo naturale e la sua estensione spaziale, senza tuttavia definirne il grado di pericolo; di norma viene allestita a una scala 1:10'000 o minor dettaglio. Essa fornisce quindi una visione sommaria delle situazioni di minaccia.

Il suo allestimento si basa da un lato sul **catasto degli eventi** ("Ereigniskataster"), ossia sulla raccolta e descrizione sistematica degli eventi passati e dall'altro su rilievi morfologici e sull'eventuale utilizzo di modelli matematici. Nella fase della pianificazione direttrice

² PLANAT Strategia „Pericoli naturali“ Svizzera, Agosto 2013

³ ARE, Raccomandazioni pag. 15,16, 46.

cantonale contribuisce a identificare possibili conflitti dovuti a utilizzazioni nelle aree pericolose. Serve inoltre per l'esame delle domande di costruzione al di fuori delle zone edificabili e per l'individuazione delle priorità al momento dell'elaborazione delle carte dei pericoli.

La **carta dei pericoli** ("Gefahrenkarte") fornisce una visione dettagliata dei pericoli suddivisi in cinque gradi: pericolo elevato (rosso), pericolo medio (blu), pericolo basso (giallo), pericolo residuo (giallo a strisce bianche) e non in pericolo (bianco). All'interno di un perimetro definito questo piano contiene quindi indicazioni dettagliate circa la tipologia, il grado e l'estensione territoriale dei pericoli e funge in particolare da base per definire le zone di pericolo nei piani regolatori comunali. Le carte dei pericoli e i rispettivi rapporti tecnici contengono informazioni dettagliate sulle cause, i processi, l'estensione spaziale, l'intensità e la probabilità dei pericoli naturali. Il loro grado di approfondimento è elevato.

L'allestimento delle carte dei pericoli implica l'elaborazione di prodotti di base come le **carte dei parametri** (altezza e velocità dell'acqua, altezza di deposito dei sedimenti, pressione d'impatto della valanga, ecc.) e le **carte dell'intensità**, le quali indicano per classe di periodo di ritorno (evento frequente, medio, raro e molto raro) le intensità previste per i vari processi di pericolo.

Queste informazioni possono essere usate in molti modi, ad esempio per individuare le misure di sicurezza più adatte per gli edifici e le infrastrutture nelle regioni alluvionabili (prescrizioni edilizie e provvedimenti di protezione degli oggetti), oppure per definire gli spazi riservati ai corsi d'acqua.

Le carte dell'intensità costituiscono anche la base per la definizione dei deficit di protezione, per il calcolo dei rischi e per la pianificazione delle misure di protezione e delle emergenze.

3.3 Rischio

Con il termine rischio si intende la probabilità che si verifichino conseguenze negative (per la vita umana, per i beni e le risorse, per le attività economiche e per l'ambiente) derivanti dall'interazione tra l'evoluzione di eventi naturali e le aree antropizzate. Questo significa quindi che in aggiunta a un dato fenomeno naturale con una data probabilità di accadimento e una determinata intensità, è necessario un potenziale di danno perché sussista un rischio.

3.4 Analisi del rischio

L'analisi del rischio comprende le seguenti fasi: analisi di pericolosità, identificazione e valutazione degli elementi a rischio (persone, beni, ecc.), valutazione della vulnerabilità, valutazione del danno atteso, definizione del rischio⁴.

Un primo approccio è l'**analisi qualitativa del rischio** e consiste nell'acquisizione dei fattori che contribuiscono alla valutazione del rischio (pericolosità, elementi a rischio, vulnerabilità) assegnando a ognuno di questi elementi un parametro qualitativo scelto all'interno di determinate classi di valori⁵. Ad esempio, sia a livello federale che cantonale, la pericolosità dei fenomeni naturali è suddivisa in cinque classi (pericolo basso, medio, alto, residuo e nessun pericolo), così come gli elementi a rischio sono classificati nelle

⁴ Pubblicazioni PLANAT 2013 e 2015.

⁵ Pubblicazioni PLANAT 2013 e 2015

cosiddette "categorie d'oggetti" (raggruppamenti di edifici, singoli edifici, vie di comunicazione di differente importanza, bosco, zone agricole, ecc.).

Si tratta di una metodologia semplificata che, tuttavia, consente di identificare rapidamente gli effettivi conflitti esistenti sul territorio, i deficit di sicurezza e, di conseguenza, di proporre le azioni di gestione del rischio.

L'**analisi quantitativa del rischio** è invece una metodologia, matematica e statistica, che si propone di valutare in termini probabilistici la perdita economica o di vite umane per le conseguenze di una determinata pericolosità.

4. GESTIONE DEI RISCHI LEGATI AI PERICOLI NATURALI

4.1 Compiti dell'Ente pubblico

Negli ultimi decenni una serie di gravi eventi naturali ha messo in luce l'alto grado di vulnerabilità del nostro spazio vitale ed economico, sempre più soggetto a sfruttamento intensivo. Le autorità federali in primis promuovono da alcuni anni, nell'ambito più generale di uno sviluppo territoriale sostenibile, **la prevenzione dei rischi**.

Da un lato occorre, infatti, rispondere a un'accresciuta domanda sociale di sicurezza, dall'altro garantire a lungo termine la sostenibilità economica dei dispositivi di sicurezza e, infine, ridurre al minimo gli eventuali impatti ecologici negativi dovuti a un rischio o ai dispositivi stessi di sicurezza.

La salvaguardia della salute e della sicurezza dei cittadini è uno dei compiti essenziali dello Stato. Dalla definizione della **sicurezza in quanto interesse di polizia** la dottrina svizzera ha dedotto alcuni obblighi generali dell'ente pubblico volti a prevenire i rischi di catastrofi naturali, fra i quali quelli di allestire un elenco delle zone a rischio, di evitare la creazione di nuovi pericoli, di prendere le misure preventive necessarie per scongiurare la realizzazione del rischio e di organizzare i soccorsi⁶.

Obiettivi primari quindi di Confederazione, Cantoni e Comuni, a fronte di un aumento e di una concentrazione dei beni, di una maggiore esigenza di mobilità e comunicazione e delle insicurezze concernenti i cambiamenti climatici, sono: ridurre i rischi, evitare nel limite del possibile nuovi rischi e aumentare la consapevolezza dei pericoli naturali.

Il tutto si sintetizza in una nuova cultura del rischio, che comporta un cambiamento di mentalità e di approccio nella difesa contro i pericoli naturali. Oggi non basta più considerare separatamente i singoli pericoli naturali e puntare tutto sul loro controllo.

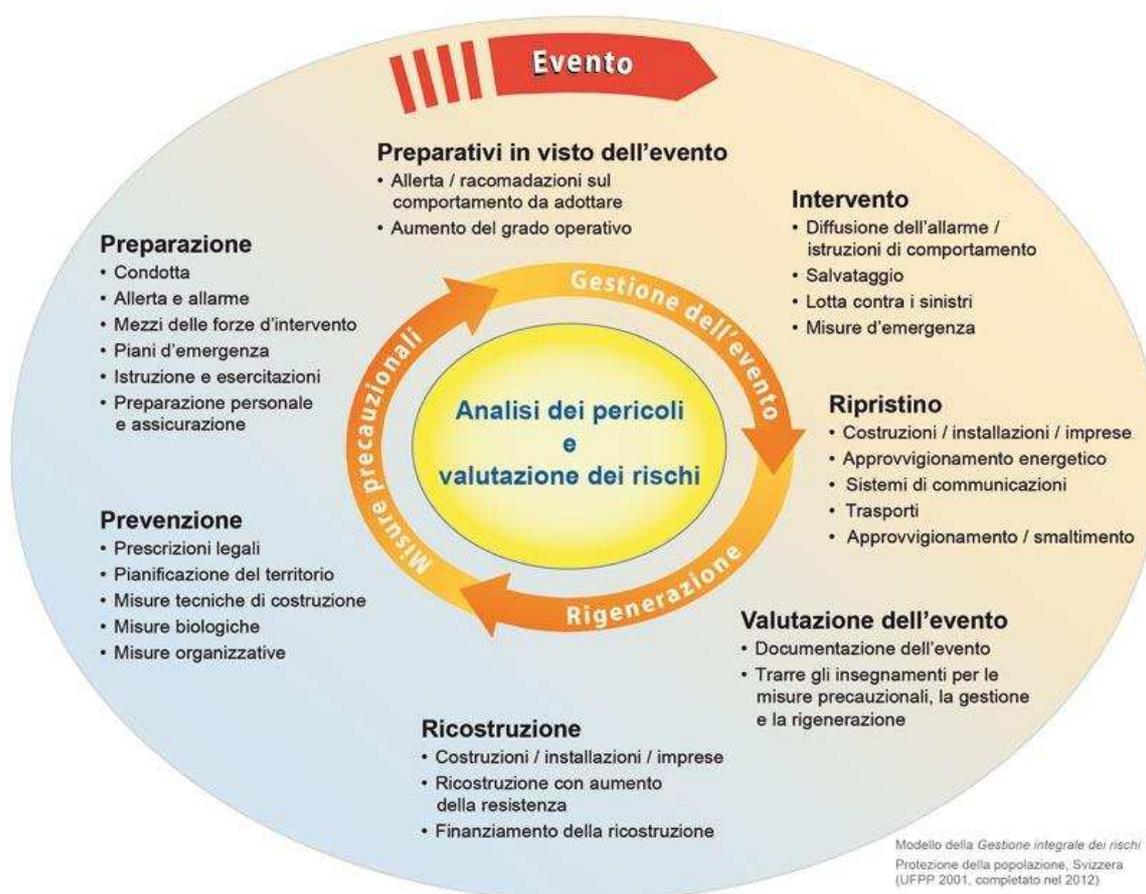
I rischi devono infatti essere analizzati, valutati e gestiti come parte di un sistema globale, attraverso la cosiddetta **gestione integrale dei rischi**⁷.

⁶ BORGHI, Responsabilità dell'ente pubblico pag. 400, 401.

⁷ Sito internet Planat; ARE, Bollettino Forum 2007 pag. 65 ss.

4.2 La gestione integrale dei rischi

La gestione integrale dei rischi parte dal presupposto che tutti gli strumenti che hanno come obiettivo la protezione contro i pericoli naturali siano da considerare equivalenti.



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

Per principio, nell'obiettivo generale della riduzione della vulnerabilità di uomini e cose in relazione ai pericoli naturali, le **misure precauzionali**, quelle concernenti la **gestione dell'evento** e le azioni di **rigenerazione** hanno lo stesso valore⁸.

Per **misure precauzionali** si intendono tutte le azioni di prevenzione e preparazione atte a salvaguardare il patrimonio urbanistico esistente e a minimizzare gli effetti prodotti dagli eventi naturali. Si tratta innanzi tutto di misure di pianificazione del territorio e di misure biologiche (la cura dei boschi di protezione), in secondo luogo di misure tecniche di costruzione (arginature, reti paramassi, ecc.), di misure di organizzazione (sistemi di allarme, piani di evacuazione), di pianificazione dei mezzi d'intervento, ecc.

Le **misure concernenti la gestione dell'evento** comprendono tutte le azioni finalizzate a limitare l'estensione e la durata di una catastrofe. Ne fanno parte, in primo luogo, la diffusione dell'allarme, il salvataggio e l'assistenza alle vittime, ma anche le misure urgenti per evitare ulteriori danni e la messa in funzione di infrastrutture provvisorie.

⁸ Siti internet PLANAT e UFAM/BAFU.

Infine, le **misure di rigenerazione** consistono nella ricostruzione di edifici e infrastrutture e nella documentazione e analisi approfondita degli eventi. Affrontati i problemi più urgenti, la vita di ogni giorno riprende il suo corso. Uno dei compiti prioritari è quindi quello di mettere in atto in maniera opportuna gli insegnamenti che si possono trarre da quanto accaduto⁹.

In conclusione, ai capitoli dedicati agli aspetti tecnici della tematica dei pericoli naturali si presenta il seguente **schema**¹⁰, che riassume la procedura di base per passare dall'analisi dei pericoli e dei rischi (rispondendo alle domande: cosa può succedere e cosa accettiamo che succeda?) alla gestione integrale dei rischi (come possiamo proteggerci?).

1. Cosa può succedere?	Analisi dei rischi: <ul style="list-style-type: none">- carta indicativa dei pericoli- carta d'intensità- carta dei pericoli- portata del danno
2. Cosa permettiamo che succeda?	Valutazione del rischio: <ul style="list-style-type: none">- obiettivo di protezione- accettazione del rischio
3. Come possiamo proteggerci?	Gestione integrale dei rischi: <ul style="list-style-type: none">- pianificazione del territorio- manutenzione degli alvei e dei boschi di protezione- misure di protezione delle opere- opere di protezione- sorveglianza- pianificazione in caso di emergenza- assicurazione

4.3 Revisione totale della LTPnat e gestione integrale dei rischi

Nell'ambito della gestione integrale dei rischi sopradescritta, la presente revisione totale della legge si occupa sostanzialmente del livello propedeutico e premunitivo, focalizzando gli obiettivi sulle **misure precauzionali**.

Per contro non entra nel merito delle misure di gestione dell'evento e di rigenerazione che sono regolamentate da altre leggi federali (segnatamente la Legge sulla protezione della popolazione e sulla protezione civile, l'Ordinanza sull'allerta e l'allarme, la Legge sulla protezione dell'ambiente e l'Ordinanza sulla protezione contro gli incidenti rilevanti) e cantonali, (segnatamente la Legge sulla protezione della popolazione e la Legge sulla protezione civile).

⁹ PLANAT, opuscolo Pericoli naturali; ARE, Bollettino Forum 2007 pag. 58 e ss.

¹⁰ ARE, Raccomandazioni pag. 15.

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 anni¹¹ e, una volta in possesso del PZP, il PCPR avrebbe dovuto essere completato entro un anno¹².

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 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

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

¹² Messaggio LTPnat pag. 11, Rapporto LTPnat pag. 6.

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 frapporre 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 periodicamente¹³.

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.

¹³ 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 improvvide. 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.

Articolo 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.

Articolo 2 - Vigilanza e collaborazione tra enti pubblici

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.

Articolo 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.

Articolo 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 edificabili¹⁴.

¹⁴ RtiD 2006 I N. 14.

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.

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.

Articolo 5 - Procedure - a) allestimento

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.

Articolo 6 - b) Pubblicazione, osservazioni

Articolo 7 - c) 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 LPT¹⁵, 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..).

Articolo 8 - d) 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)¹⁶. 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 politici, e per quelle in cui (in base a una legge speciale) è possibile un ricorso preliminare al Tribunale amministrativo federale.

¹⁵ SOCCHI, Pericoli naturali, pag. 453 e nota 49; sulla natura giuridica delle carte dei pericoli cfr. pure HUBER, Gefahrenhinweis- und Gefahrenkarte pag. 34.

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

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.

Articolo 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.

Articolo 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.

Articolo 12 - Gestione del rischio - Principio

Articolo 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 (Articolo 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.

Articolo 14 - Finanziamento

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

Articolo 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.

Articolo 18 - Abrogazione

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

8. LA CONSULTAZIONE AVVENUTA PER IL TRAMITE DELLA PIATTAFORMA CANTONE-COMUNI

Considerata l'entità della revisione, ed il fatto che di principio con le proposte di revisione non si vanno a modificare le attuali ripartizioni dei compiti fra Cantone e Comuni, né tanto meno gli eventuali impegni di carattere finanziario, si è deciso di promuovere la consultazione per il tramite della Piattaforma Cantone Comuni.

Non va infatti dimenticato come l'attuale prassi si rifà ai contenuti della Scheda di Piano direttore cantonale V5 - Pericoli naturali, scheda che presenta quale grado di consolidamento il Dato acquisito e che è stata adottata dal Consiglio di Stato il 20 maggio 2009.

La proposta di revisione è stata quindi presentata in Piattaforma l'8 giugno 2016, dopo di che si è lasciato ai rappresentanti dei Comuni un sufficiente lasso di tempo per prendere una posizione in merito.

Le prese di posizione sono state discusse in occasione della seduta successiva della Piattaforma, in data 14 settembre, durante la quale si è pure deciso di procedere con l'allestimento definitivo del Messaggio, all'interno del quale si dedicava un capitolo specifico (il presente) all'esito della consultazione, entrando nel dettaglio delle diverse osservazioni presentate.

Di seguito presenteremo una sintesi delle osservazioni ricevute, raggruppandole evidentemente per tematica.

8.1 Definizione dei compiti

Nelle prese di posizione si chiede lumi su di una eventuale diversa ripartizione dei compiti a seguito della revisione della Legge.

Ebbene, in questa sede si può affermare come con la revisione si prevede in particolare una migliore definizione dei compiti, oltre a proporre uno snellimento delle procedure di adozione dei Piani delle zone di pericolo, con uno sgravio quindi di tipo organizzativo, compito che attualmente veniva assunto soprattutto dai Comuni, con la collaborazione del Cantone.

Di fatto quindi, per quanto attiene ai compiti, ciò che veniva eseguito per prassi fino ad oggi viene ora definito in modo chiaro per Legge.

8.2 Il Piano cantonale di premunizione e di risanamento

L'elaborazione del PCPR era chiaramente un compito di competenza del Cantone. I Comuni nell'ambito della Consultazione hanno chiesto se con la sua abrogazione i relativi compiti dovranno essere assunti dagli Enti locali.

In realtà, con il tempo ci si è resi conto che l'elaborazione del PCPR era molto ardua e la sua struttura di fatto molto complessa e soprattutto poco flessibile per far fronte a quanto può avvenire sul territorio.

Un forte ostacolo all'attuazione di un programma organico e omogeneo di protezione a livello cantonale è costituito dall'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.

Sulla base di queste constatazioni, ci si è convinti della bontà di un'abrogazione di questo strumento, che di fatto si è rivelato inutile.

Oggi si interviene 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.

8.3 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. 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, come d'altronde già previsto dalla relativa Scheda di Piano direttore V5, Pericoli naturali.

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 rischio, 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.

8.4 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.

8.5 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.

9. RELAZIONI CON LINEE DIRETTIVE E PIANO FINANZIARIO

Le presenti modifiche legislative sono coerenti con le Linee direttive e non comportano alcun costo supplementare.

10. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

10.1 Incidenza finanziaria

L'applicazione di questo nuovo testo di legge non assegna nuovi compiti specifici al Cantone, ma favorisce puntualmente una riorganizzazione dei servizi in termini di procedure e di operatività.

10.2 Effetti sul personale

Dal profilo delle risorse di personale si può affermare che l'attuazione di questo nuovo testo di legge non comporterà la necessità di un aumento delle persone che già attualmente si occupano, nell'Amministrazione cantonale, della gestione dei pericoli naturali. In questo settore si sta comunque procedendo ad un'analisi della situazione per quanto attiene l'impiego delle risorse a disposizione, ritenuto l'obiettivo di rendere più efficiente l'insieme del lavoro svolto.

Vogliate gradire, signor Presidente, signore e signori deputati, l'espressione della nostra massima stima.

Per il Consiglio di Stato:

Il Presidente, Paolo Beltraminelli

Il Cancelliere, Arnoldo Coduri

Disegno di

LEGGE

sui territori interessati da pericoli naturali (LTPNat)

Il Gran Consiglio
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;
- visto il messaggio 18 gennaio 2017 n. 7272 del Consiglio di Stato,

d e c r e t a :

TITOLO I - Disposizioni generali

Articolo 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.

Articolo 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).

Articolo 3

Informazione

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

TITOLO II - Accertamento dei territori interessati da pericoli naturali

Articolo 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).

Articolo 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.

Articolo 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.

Articolo 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.

Articolo 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.

Articolo 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.

Articolo 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.

Articolo 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

Articolo 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.

Articolo 13

Compiti

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.

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.

³L'adozione delle decisioni d'urgenza, in particolare per l'uso delle costruzioni esistenti (art. 12 cpv. 2 lett. c), compete ai Municipi.

⁴Per le domande di costruzione (art. 12 cpv. 2 lett. d, e), fa stato la legge edilizia cantonale del 13 marzo 1991.

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.

Articolo 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 miglioria del 24 aprile 1990.

TITOLO IV - Inosservanza della legge e rimedi giuridici

Articolo 15

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

Articolo 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

Articolo 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.

Articolo 18

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

Articolo 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.