

Messaggio

numero	data	Dipartimento
7942	9 dicembre 2020	TERRITORIO
Concerne		

Legge sulla protezione antincendio (LPA)

Signor Presidente,
signore e signori deputati,

con questo messaggio sottoponiamo alla vostra attenzione una proposta di legge sulla protezione antincendio e rispondiamo ad alcuni atti parlamentari riguardanti lo stesso argomento.

1. INTRODUZIONE

Le attuali norme cantonali sulla protezione antincendio sono state adottate nel 1996 e inserite in un apposito capitolo della legge edilizia cantonale del 13 marzo 1991 (art. 41a - 41g LE; cfr. messaggio n. 4385 dell'8 marzo 1995). Dal profilo sostanziale, esse costituiscono tuttavia una materia a sé stante, estranea alla legge edilizia, al pari della protezione dell'ambiente, del paesaggio, dei beni culturali, ecc., che non presenta, rispetto a queste discipline, un legame più stretto o particolare con le norme edilizie. Per questo motivo, nel messaggio n. 7823 del 3 giugno 2020 concernente la revisione totale della legge edilizia, lo scrivente Consiglio ha anticipato la propria intenzione di trasporre le disposizioni sulla polizia del fuoco in un apposito atto normativo, precisando che le norme attualmente contenute nella LE rimangono in vigore *“sino all'entrata in vigore della nuova legge sulla polizia del fuoco”* (v. art. 77 cpv. 2 del Disegno di nuova legge edilizia). Il presente messaggio concretizza questo proposito e mira nel contempo a riordinare l'intera disciplina della protezione antincendio.

A questo riguardo va anzitutto rilevato che la situazione del parco immobiliare del nostro Cantone non presenta particolari problemi sotto il profilo della sicurezza antincendio, segnatamente non si rilevano elementi oggettivi che impongano una diversa valutazione. Occorre del resto tener presente che, in un raffronto internazionale, il tasso di mortalità a causa di incendi negli edifici in Svizzera è situato a un livello compreso tra “piuttosto debole” e “molto debole” (cfr. il sito dell'*International association of fire and rescue services*, CTIF, www.ctif.org). Da uno studio fatto elaborare dall'Associazione degli Istituti Cantionali di Assicurazione Antincendio (AICAA) nell'ambito dell'allestimento delle nuove prescrizioni (di cui si dirà), emerge inoltre che, a livello nazionale, in più del 90% degli incendi mortali vi è un solo decesso, mentre gli incendi con più di due o tre morti sono molto rari. La maggior parte dei decessi avviene all'interno di edifici abitativi (che costituiscono la categoria più importante del parco immobiliare) e, laddove la causa è conosciuta (circa tre quarti del totale), essa è riconducibile a focolai determinati (sigarette, candele, ecc.), alla scarsa manutenzione (di impianti elettrici, ecc.) e a incendi dolosi. Infine, secondo il rapporto di attività 2019 della Federazione cantonale ticinese corpi pompieri (FCTCP), la percentuale

di interventi per incendi in Ticino si allinea a quella svizzera (dati CIFT). Sulla base di questo rapporto, è inoltre possibile osservare che il numero di interventi per incendi in edifici (immobili, cucine, canne fumarie, stufe, caldaie e impianti di riscaldamento) è in costante diminuzione. Ne discende che la prevenzione degli incendi in Ticino risulta perlomeno in linea con gli standard internazionali e non impone, di principio, un ulteriore impiego di risorse da parte dell'ente pubblico. Ciò non significa, evidentemente, che ci si possa adagiare sui risultati ottenuti. Al contrario, in questo contesto va costantemente tenuta alta l'attenzione, monitorando gli eventi e riducendo, nel modo più incisivo possibile, tutti i fattori di rischio.

2. CONSIDERAZIONI GENERALI

2.1 Il quadro giuridico a livello internazionale e nazionale

Il diritto della protezione antincendio nell'ambito delle costruzioni è in buona parte condizionato dal diritto internazionale, in base all'Accordo del 21 giugno 1999 tra la Confederazione Svizzera e la Comunità europea sul reciproco riconoscimento in materia di valutazione della conformità (in vigore dal 1° giugno 2002) e in particolare al suo Allegato I (Capitolo 16 – Prodotti da costruzione), che dichiara applicabile il Regolamento (UE) n. 305/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio del 9 marzo 2011, che fissa condizioni armonizzate per la commercializzazione dei prodotti da costruzione (GU L 88 del 4 aprile 2011, pag. 5). Nella legge federale concernente i prodotti da costruzione del 21 marzo 2014 (LProdC) e nella relativa ordinanza di applicazione (OProdC) stati ripresi i contenuti di queste normative: pertanto, i prodotti da costruzione svizzeri possono essere immessi in commercio negli Stati UE e viceversa, gli organismi di verifica svizzeri possono offrire i loro servizi in Svizzera o nell'UE alle stesse condizioni dei loro concorrenti provenienti dall'UE e i fabbricanti svizzeri possono far valutare i loro prodotti anche da organismi designati all'estero. In particolare, secondo l'art. 4 LPRodC, un prodotto da costruzione può essere immesso in commercio in Svizzera o messo a disposizione sul mercato svizzero se soddisfa l'obbligo generale di sicurezza (cpv. 1) e se rientra nell'ambito di applicazione di una norma tecnica armonizzata, oppure se per esso è stata rilasciata una valutazione tecnica europea (cosiddetto settore armonizzato), o ancora, negli altri casi (settore non armonizzato), se sono soddisfatte eventuali altre condizioni per l'immissione in commercio previste da altri atti legislativi federali (cpv. 2).

L'impiego degli stessi prodotti, per contro, rimane di competenza dei Cantoni, i quali, mediante il Concordato intercantonale sull'eliminazione degli ostacoli tecnici al commercio (CIOTC, entrato in vigore il 3 febbraio 2003), hanno convenuto di unificare sull'intero territorio nazionale i requisiti applicabili per tali opere. A tal fine il CIOTC ha istituito un apposito organismo, denominato Autorità intercantonale per gli ostacoli tecnici al commercio (AIOT), in cui sono rappresentati tutti i governi cantonali e a cui spetta l'emanazione di prescrizioni e direttive sull'immissione in commercio di prodotti e sui requisiti in materia di opere (cfr. www.dtap.ch).

Per quanto riguarda la protezione antincendio, fa stato in particolare la decisione AIOT del 10 giugno 2004, che dichiara vincolanti la norma e le direttive in materia elaborate dall'AICAA (Associazione degli Istituti Cantionali di Assicurazione Antincendio): quella del 18 settembre 2014, che approva la revisione della norma e delle direttive e fissa la loro entrata in vigore al 1° gennaio 2015 (PPA 2015) e quella del 20 settembre 2018, che dichiara obbligatoria la revisione delle Direttive «Termini e definizioni» e «Garanzia della qualità nella protezione antincendio».

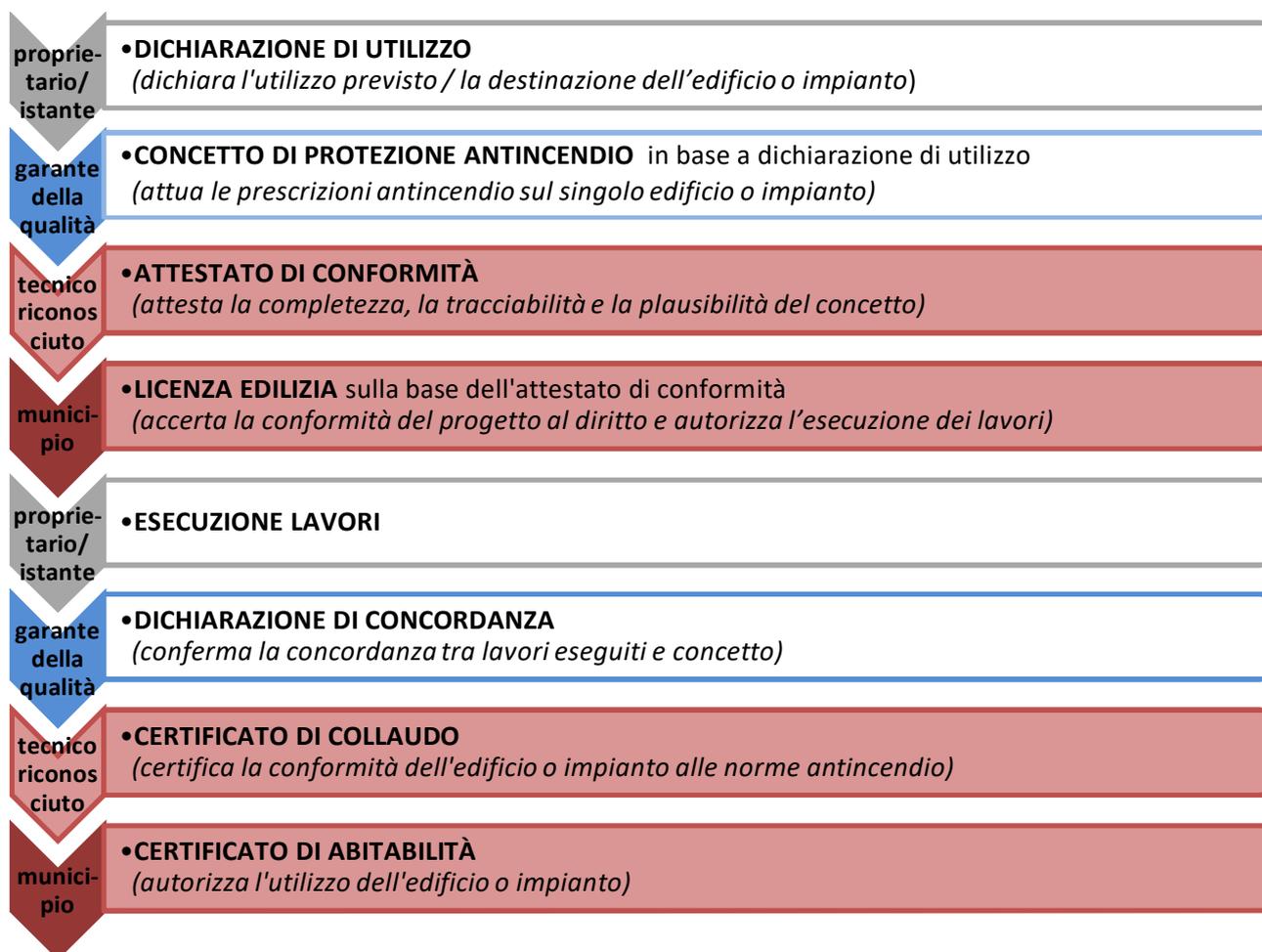
2.2 La prevenzione antincendio in Ticino

Secondo gli art. 41a segg. LE, l'applicazione delle norme sulla polizia del fuoco è esercitata dal Comune con il concorso del Cantone (art. 41a cpv. 2 LE). In particolare, il Municipio vigila sull'esecuzione delle norme sulla polizia del fuoco e attua i provvedimenti che la legge affida all'autorità comunale (art. 41c LE), mentre il Consiglio di Stato esercita la vigilanza sugli organi cantonali, comunali e privati preposti all'applicazione della legge (art. 41b LE).

Dal profilo sostanziale, la prevenzione antincendio è fondata sull'applicazione delle prescrizioni emanate dall'AICAA (in seguito: prescrizioni antincendio o PPA) nell'ambito di ogni progetto edilizio nonché sulle verifiche e sulle certificazioni effettuate dai tecnici riconosciuti (TR). Questi ultimi forniscono un supporto ai Municipi, segnatamente con la verifica dei concetti di protezione elaborati dai progettisti, con l'allestimento di un attestato di conformità alle norme antincendio al momento della domanda di costruzione e con il certificato di collaudo antincendio prima di ogni autorizzazione di utilizzo dell'edificio.

Il 1° gennaio 2015 è entrata in vigore una revisione totale delle PPA che ha introdotto la figura del responsabile della garanzia della qualità nella protezione antincendio (garante della qualità, GQ). Questo cambiamento è nato dalla necessità dei Cantoni che dispongono di un istituto pubblico di assicurazione degli immobili (vedi 3.1) di avvalersi di specialisti in grado di fornire ai progettisti privati un adeguato supporto tecnico in materia di protezione antincendio. Il GQ è quindi un progettista specializzato, in grado di allestire i concetti di protezione antincendio e seguire l'esecuzione dei lavori rilasciando, alla fine, una dichiarazione di concordanza nella quale attesta la correttezza delle misure di garanzia della qualità a lui affidate dalle PPA.

Schematicamente la procedura può essere riassunta come segue:



Nei Cantoni con l'istituto pubblico di assicurazione degli immobili sino al 2015 non operavano specialisti o esperti antincendio esterni agli stessi istituti; pertanto, l'introduzione della figura del GQ ha comportato miglioramenti tangibili. Per contro, in Ticino essa ha sollevato alcuni dubbi sui ruoli dei vari attori nella protezione antincendio, dubbi in parte dissipati mediante una revisione parziale del regolamento di applicazione della legge edilizia (RLE) del 1 marzo 2015, che ha permesso di allineare la terminologia in uso a livello cantonale con quella delle PPA, di precisare alcuni concetti poco chiari e di affiancare ai Municipi un servizio della Commissione cantonale per la protezione antincendio (CCPA) per l'esame formale degli attestati di conformità antincendio nelle procedure concernenti edifici o impianti con un rischio accresciuto di incendio.

Quest'ultimo supporto del Cantone è stato successivamente eliminato su richiesta del Gran Consiglio, il quale, mediante una decisione adottata il 20 settembre 2017 nell'ambito del pacchetto di misure per il riequilibrio delle finanze cantonali (v. il Rapporto della Commissione della gestione del 6 settembre 2016 n. 7184R1 a pag. 13), lo ha ritenuto un inutile doppione rispetto all'attività già svolta a livello comunale.

3. L'ASSICURAZIONE DEL RISCHIO INCENDIO

3.1 Gli istituti cantonali di assicurazione immobili

In diciannove Cantoni il rischio incendio di ogni proprietà immobiliare, insieme a quello per i danni della natura, è obbligatoriamente assicurato presso un ente di diritto pubblico cantonale che agisce in regime di monopolio (assicurazione cantonale immobili). In questi Cantoni sono generalmente riscontrabili i seguenti vantaggi:

a) premi assicurativi favorevoli

Nell'ambito dell'assicurazione in regime di monopolio i premi assicurativi possono risultare inferiori rispetto a quelli applicati dall'assicurazione privata; questo grazie a una più efficace prevenzione, a possibili sinergie di carattere organizzativo nonché alla possibilità di evitare spese pubblicitarie. Già nel 1998 il Tribunale federale ha avuto modo di appurare questa circostanza facendo tra l'altro riferimento a perizie che, nel decennio precedente, hanno rilevato, nei Cantoni con il monopolio, un premio medio di 0.64 franchi ogni 1000 di somma assicurata mentre nei rimanenti Cantoni un premio tra i 1.08 e i 1.09 franchi (DTF 124 I 25 consid. 3f). A questo possibile vantaggio si aggiunge la facoltà di determinare i premi assicurativi non soltanto sulla base del rischio ma anche di criteri sociali, permettendo così anche ai piccoli proprietari di accedere a premi favorevoli (DTF 124 I 25 consid. 3i).

b) riduzione dei sinistri

Lo stesso Tribunale federale, pur riconoscendo come poco probabile una differenza sostanziale dell'evoluzione dei sinistri nei due sistemi, ha reputato plausibile che nei Cantoni con l'assicurazione cantonale vi siano premi più vantaggiosi grazie anche alle maggiori risorse dedicate alla prevenzione e dunque alla riduzione dei danni. Ciò sarebbe pure dimostrato dal fatto che in Svizzera, ove vi è un'ampia diffusione del sistema monopolistico, vi sia globalmente un numero di morti per incendio sensibilmente inferiore a quello riscontrato in altri Paesi (v. in particolare Thomas Von Ungernsteinberg, Die Kantonalen Gebäudeversicherungen; Eine ökonomische Analyse, Losanna 1994, pag. 19 e allegato; cfr. DTF 124 I 25 consid. 3f).

c) migliore monitoraggio e prevenzione

L'assicurazione dei rischi incendio e danni della natura comporta pure l'assunzione di compiti di gestione dei tali rischi e, almeno di riflesso, la messa in atto di un migliore sistema di prevenzione. Sulla scorta di quanto è riscontrabile negli altri Cantoni, l'attribuzione di tali compiti a un unico ente cantonale permette una migliore organizzazione dei provvedimenti e una più efficace attuazione delle prescrizioni. Nel campo della protezione antincendio ne è la comprova il fatto che queste prescrizioni sono elaborate direttamente dall'AICAA e fatte proprie dai Cantoni mediante il CIOTC.

3.2 Il sistema GUSTAVO-FL

Tra i Cantoni che non dispongono di un istituto cantonale di assicurazione e che sono raggruppati, assieme al Liechtenstein, in un'associazione denominata (dalle loro iniziali) GUSTAVO-FL, tre – Uri, Svitto e Obvaldo – hanno introdotto l'obbligo di assicurare tale rischio presso un istituto riconosciuto, mentre quattro – Ticino, Ginevra, Appenzello Interno (fatta eccezione della regione dell'Oberegg) e Vallese – prevedono un'assicurazione incendio puramente facoltativa. L'eventualità di una mancata copertura assicurativa è comunque mitigata dal fatto che usualmente il creditore ipotecario, nell'ambito del contratto di mutuo ipotecario, pretende dal mutuatario, proprietario dell'immobile, che egli si assicuri (anche) contro il rischio di incendio

In questo contesto, le assicurazioni private offrono, in concorrenza tra loro, prodotti assicurativi contro gli incendi insieme a prodotti che coprono il rischio di eventi naturali, terremoti, danni causati dalle acque ecc. I proprietari di immobili beneficiano di una certa libertà nella concezione delle loro coperture, di prodotti differenziati e della possibilità di cambiare in ogni tempo il loro assicuratore. A questi vantaggi si può aggiungere l'oggettiva rapidità nell'indennizzo dei danni come pure il fatto che l'ente pubblico non assume alcun rischio – neppure a titolo sussidiario – per la copertura degli stessi (riservata nondimeno la copertura per eventi straordinari o catastrofici a carico del Cantone, di cui si dirà sotto).

Dal profilo finanziario, inoltre, va rilevato che giusta l'art. 88 cpv. 2 della legge federale sulla sorveglianza delle imprese di assicurazione (LSA), i Cantoni *“possono imporre alle imprese di assicurazione contro l'incendio modici contributi destinati alla protezione contro il fuoco e alla prevenzione dei danni causati dagli elementi naturali ed esigere che a tale scopo forniscano indicazioni sulle somme dell'assicurazione contro l'incendio relative al loro territorio”*. Sulla base di questa norma in Svizzera è generalmente prelevata una tassa, fissata nel lontano 1930, pari a 5 centesimi ogni 1'000 franchi di somma assicurata.

A livello cantonale questa tassa è attualmente prevista e disciplinata dall'art. 19 della legge sull'organizzazione della lotta contro gli incendi, gli inquinamenti e i danni della natura (LLI); i relativi proventi confluiscono in un fondo, denominato Fondo incendi, destinato ad assicurare il finanziamento dei compiti di organizzazione, preparazione e lotta contro gli incendi e i rischi legati a inquinamenti da idrocarburi, sostanze chimiche, infiammabili ed esplosive fissati nella stessa legge (cpv. 2). Esclusi dalla copertura di questo fondo – e dunque a carico del Cantone – rimangono tuttavia gli eventuali *“oneri straordinari derivanti da eventi catastrofici o da una eccezionale ondata di incendi di boschi, nella misura in cui non vi si possa far fronte con le disponibilità del Fondo incendi”* (cpv. 3).

Concretamente, l'importo versato dalle assicurazioni private sulla base dell'art. 19 LLI ammonta a circa 8.45 milioni di franchi all'anno. A questo importo si aggiunge una sovvenzione supplementare di 400'000 franchi per la protezione contro gli incendi, corrisposta almeno sin dal 1941. Infine, gli stessi assicuratori privati partecipano ai compiti

cantonali di prevenzione dei danni causati dagli elementi naturali mediante provvedimenti generali di supporto (raccolta dati, siti web, ecc.), come pure con finanziamenti straordinari di singoli progetti (ad es. per provvedimenti di protezione contro le piene, per riforestazioni, ecc.).

Nel progetto di legge sui pompieri di cui al messaggio n. 7654 del 3 aprile 2019, volta a sostituire la LLI, non sono previste modifiche sostanziali a questo sistema di finanziamento.

4. ANALISI DI POSSIBILI SCENARI ALTERNATIVI

Considerati i vantaggi oggettivi legati alla presenza di un istituto cantonale di assicurazione degli immobili (v. sopra) nonché le concrete difficoltà nel conciliare le PPA – elaborate dall'AICAA e sulla base del sistema in vigore nei Cantoni con l'assicurazione cantonale – con la vigente organizzazione della protezione antincendio a livello cantonale, già nel 2015 il Dipartimento del territorio ha cercato di individuare delle possibili alternative all'attuale sistema di assicurazione del rischio incendio. L'analisi ha preso in considerazione i seguenti due scenari alternativi:

- a) l'istituzione di un ente cantonale di assicurazione in regime di monopolio;
- b) l'istituzione di un ente cantonale in regime di concorrenza combinata con l'obbligatorietà generale dell'assicurazione immobili.

Di seguito sono riportate le considerazioni sviluppate in relazione a ognuno di questi scenari.

4.1 Istituzione di un ente cantonale di assicurazione in regime di monopolio

L'istituzione di un ente cantonale di assicurazione per gli immobili richiede l'adozione di una base legale in senso formale. Il diritto costituzionale e più in generale il diritto interno non impediscono di conferire a questo ente la facoltà di agire in regime di monopolio¹. Per contro, un simile intendimento collide con l'*Accordo tra la Confederazione Svizzera e la Comunità economica europea concernente l'assicurazione diretta diversa dall'assicurazione sulla vita*, concluso 10 ottobre 1989 ed entrato in vigore il 1° gennaio 1993. Tale accordo ha lo scopo di stabilire, su una base di reciprocità, le condizioni necessarie e sufficienti per permettere alle agenzie e alle succursali di istituti di assicurazioni di un Paese contraente di accedere all'attività di assicurazione di un altro Paese contraente e di esercitare tale attività (v. art. 1). In pratica esso subordina all'autorizzazione di un'autorità di controllo l'accesso all'attività di assicurazione (art. 7 cpv. 1) e sottopone a determinate condizioni, tra le quali la vigilanza da parte di un organo di controllo, l'esercizio di tale attività (art. 15 e seguenti). Sulla base di queste norme – dal cui campo di applicazione (mediante una riserva all'accordo) sono esplicitamente esclusi tutti i diciannove istituti di assicurazione immobili esistenti in Svizzera (v. allegato 2 lett. D) –, per poter accedere al mercato, un istituto di assicurazione deve quindi ottenere un'apposita autorizzazione dalla FINMA.

Concretamente, se per l'attività di assicuratore in regime di concorrenza non vi sono particolari impedimenti al rilascio di questa autorizzazione (l'accordo di per sé non impedisce che la stessa venga svolta da un ente pubblico e le condizioni poste a tal fine non appaiono particolarmente elevate), ben più problematico si rivela il conferimento del medesimo atto

¹ V. la riserva espressa all'art. 94 cpv. 4 in fine Cost. fed. nonché la lunga e ininterrotta catena di decisioni del Consiglio federale, dell'Assemblea federale (emanate nell'ambito del conferimento della garanzia di cui all'art. 172 cpv. 2 Cost alle costituzioni cantonali) e del Tribunale federale, che ha stabilito in modo inequivocabile la conformità con il diritto federale del monopolio in ambito assicurativo (DTF 138 I 378 in particolare consid. 6.2.1 e seguenti; 124 I 11 consid. 3d; 124 I 25 consid. 3k; cfr. Johannes Reich, Gebäudeversicherung und "negativ nachgeführte" Bundesverfassung, in Aktuelle Juristische Praxis 2013, pag. 1410).

per lo svolgimento della stessa attività in regime di monopolio. In quest'ultima evenienza, infatti, non solo verrebbe precluso l'accesso al mercato a eventuali nuovi istituti, in manifesto contrasto con le disposizioni dell'art. 2 (almeno per quanto riguarda gli istituti esteri), ma pure si porrebbe un problema legato alla protezione delle situazioni acquisite, dal momento che gli esistenti istituti si vedrebbero privati delle facoltà concesse dalle autorizzazioni in vigore e obbligati a interrompere almeno una parte delle loro attività.

La Segreteria di Stato per le questioni finanziarie internazionali (SFI), interpellata al proposito dal Dipartimento del territorio (DT), ha sostanzialmente confermato queste conclusioni con una lettera del 19 dicembre 2014, alla quale hanno fatto seguito ulteriori richieste di approfondimento formulate dallo stesso Dipartimento (in considerazione degli importanti interessi in gioco), che non hanno tuttavia portato a delle diverse indicazioni.

Sulla scorta di quanto precede occorre ritenere molto improbabile se non addirittura impossibile il rilascio dell'autorizzazione FINMA per l'accesso all'attività di assicurazione immobili in regime di monopolio. In questo contesto anche l'ipotesi di convenire con un istituto già esistente, come ad esempio quello del Canton Grigioni (beneficiario dell'eccezione di cui all'allegato 2 lett. D dell'accordo), l'estensione sul nostro Cantone della sua competenza territoriale, si scontra con il divieto risultante dall'art. 2 dell'accordo (in tal senso si è pure espressa di transenna la stessa SFI).

4.2 Istituzione di un ente cantonale in regime di concorrenza combinata con l'obbligatorietà generale dell'assicurazione immobili

In questo scenario non sono ravvisabili particolari criticità dal profilo della conformità al diritto interno e internazionale come pure in relazione ai diritti acquisiti degli istituti di assicurazione già al beneficio di un'autorizzazione FINMA. A livello cantonale l'istituto di assicurazione in regime di concorrenza rivestirebbe un ruolo del tutto paragonabile ad esempio a quello di Banca Stato. Il vantaggio di questo scenario risiederebbe anzitutto nella possibilità di attribuire al nuovo ente, entro i limiti della sostenibilità economica, almeno una parte dei compiti di prevenzione attualmente a carico del Cantone. Tra questi, potrebbero figurare la formazione e la sensibilizzazione nel campo della protezione antincendio nonché compiti di coordinamento del monitoraggio e dalla gestione dei danni della natura. Con l'istituzione di un ente cantonale di assicurazione, il Cantone avrebbe inoltre la possibilità di incidere sulla politica dei premi assicurativi, se non addirittura abbassandoli, perlomeno adottando criteri più "sociali" o maggiormente orientati alla prevenzione.

Questa ipotesi si scontra tuttavia con la mancanza di qualsiasi esperienza del Cantone nel mercato delle assicurazioni, ciò che renderebbe una simile iniziativa economica quantomeno difficoltosa.

A questo riguardo, l'istituzione di un obbligo generale di assicurare gli immobili (come quello già in vigore in altri ventidue Cantoni) non gioverebbe in modo sostanziale, considerato, da un canto, che, come detto, già attualmente la maggior parte degli immobili sono coperti da assicurazione e, d'altro canto, che i nuovi assicurati non potrebbero comunque essere obbligati a rivolgersi all'ente cantonale. La dimensione e la forza dei concorrenti (perlopiù compagnie attive a livello nazionale e internazionale) renderebbero l'esercizio difficilmente sostenibile economicamente e potrebbero impedire sia l'attuazione di una concreta assunzione dei compiti di prevenzione sia l'attuazione di una reale politica dei premi. Rimane inoltre da verificare la possibilità di riassicurarsi facendo capo all'Unione intercantonale di riassicurazione (IRV/UIR), non scontata considerate le peculiarità dell'istituto in questione, istituito e composto dai diciannove esistenti istituti cantonali.

5. OBIETTIVI DELLA NUOVA LEGGE

In generale, la nuova legge non modifica l'attuale impostazione della protezione antincendio a livello cantonale. L'organizzazione e le procedure rimangono sostanzialmente invariate. Con l'annesso progetto, oltre a incorporare l'intera disciplina dalla legge edilizia, si perseguono nondimeno i seguenti obiettivi:

- mantenere e per quanto possibile migliorare lo standard della protezione antincendio (controlli periodici, miglioramento della preparazione degli operatori, ecc.)
- chiarire le norme applicabili e colmare alcune lacune;
- disciplinare meglio i ruoli degli operatori.

6. NOVITÀ PRINCIPALI

Tra le principali novità del progetto di legge si segnalano:

Corretta nozione di protezione antincendio

La nuova LPA sostituisce il concetto di polizia del fuoco oggi contenuto nella LE con la nozione di protezione antincendio. L'applicazione della legge non è infatti legata a compiti di polizia, bensì a obiettivi di protezione delle persone, degli animali e delle cose.

Maggiore sicurezza per gli edifici esistenti

L'istituzione di controlli periodici per le costruzioni esistenti rappresenta un'importante novità della nuova legge. La possibilità che la situazione si modifichi successivamente al rilascio del certificato di collaudo antincendio o che la manutenzione non venga sufficientemente curata crea infatti dei rischi per l'incolumità delle persone. Lo scopo di questi controlli è perciò di garantire la continuità dell'efficacia delle misure di protezione. Essi saranno riproposti a scadenze e con modalità definite in base al tipo di edificio e alla sua destinazione d'uso.

Sostanzialmente, allo scopo di migliorare la sicurezza degli edifici esistenti, si prevede quanto segue:

- il proprietario effettua – tramite tecnici riconosciuti o ditte abilitate sugli impianti di rivelazione incendio o spegnimento (laddove esistono) – controlli a scadenze regolari a seconda della tipologia di edificio (ad esempio ogni 10 anni per edifici amministrativi e locali con concentrazione ridotta di persone, 5 anni per alberghi, negozi con più di 600 mq di superficie di vendita, locali notturni, discoteche e 2 anni per costruzioni a rischio di esplosione);
- il controllore segnala eventuali difetti al proprietario (risp. al Municipio in caso di proprietà pubbliche) e quest'ultimo è quindi tenuto a porvi rimedio;
- chiunque intenda riattare o trasformare una costruzione esistente, deve prevedere nel concetto di protezione antincendio i provvedimenti necessari per mantenere la conformità alle prescrizioni antincendio dell'intera costruzione (fatta salva la facoltà per il Municipio di concedere esenzioni parziali se l'intervento interessa solo una parte della costruzione e nel contempo una perizia attesta che il rischio residuo d'incendio dell'intera costruzione è accettabile).

Nuova base legale per il controllo visivo e pulizia degli impianti calorici a combustione

I controlli effettuati dagli spazzacamini, finora oggetto del regolamento sugli impianti calorici a combustione (RICC), trovano ora un disciplinamento formale in legge.

Contravvenzioni specifiche in materia di sicurezza antincendio

La nuova legge introduce una disposizione penale, assente nella legislazione attuale. La contravvenzione in oggetto mira a reprimere ogni comportamento lesivo delle sue prescrizioni, del regolamento o delle decisioni su di essi fondate, comminando una multa fino a un massimo di CHF 50'000. Sono specificatamente perseguiti alcuni comportamenti tipici, come l'omissione dei controlli periodici, l'allestimento di documenti prescritti dalla legge senza essere in possesso delle necessarie qualifiche o la violazione dell'obbligo di collaborare. L'elenco non è esaustivo, come indicato dalla clausola generale che introduce la contravvenzione. Trattandosi di una disposizione penale di diritto cantonale, essa è sussidiaria all'applicazione del diritto superiore, e in particolare del Codice penale e della legge sul diritto penale amministrativo.

Possibilità di fissare dei requisiti superiori per i responsabili della garanzia della qualità

La figura del responsabile della garanzia della qualità (GQ) è richiesta dalle norme AICAA. Vista la mancanza di controlli sistematici per tutti gli edifici e impianti tanto in fase di progettazione quanto in fase di esecuzione del progetto, si è deciso di affidare i compiti di garanzia a una figura precisa, che deve disporre di una formazione specifica in materia di protezione antincendio. I GQ dovranno perciò conseguire almeno il titolo di specialista antincendio.

Esigenze superiori per la qualifica di tecnico riconosciuto nelle procedure riguardanti edifici con un rischio accresciuto di incendio Ci si è resi conto che molti problemi tecnici, soprattutto nell'elaborazione dei concetti di protezione antincendio, sono dovuti alla mancanza di esperienza specifica nella protezione antincendio, in particolare su oggetti che presentano rischi accresciuti d'incendio. Questa nuova figura potrà affiancare il tecnico riconosciuto senza giocoforza sostituirlo. Si richiedono le stesse qualifiche dei tecnici riconosciuti, alle quali è aggiunto il requisito della comprovata esperienza, da dimostrare per il tramite della CCPA e secondo le modalità e i criteri stabiliti nel regolamento d'applicazione.

7. COMMENTO ALLE NORME

Articolo 1 - Campo di applicazione

Le norme della LPA disciplinano la protezione delle persone, degli animali e delle cose dai pericoli e dagli effetti di incendi ed esplosioni. Il campo di applicazione corrisponde nelle grandi linee a quello delle prescrizioni della protezione antincendio AICAA (PPA; cfr. art. 1 Norma di protezione antincendio AICAA) e comprende tutta la materia legata alla prevenzione del rischio di incendio ed esplosioni nell'ambito delle costruzioni e degli impianti, siano essi nuovi o esistenti.

Non è invece regolata direttamente da questa legge la cosiddetta lotta attiva contro gli incendi, gli inquinamenti, i pericoli nucleari, biologici e chimici e gli eventi naturali (alluvioni, incendi boschivi e frane), che costituisce oggetto della legge cantonale sull'organizzazione della lotta contro gli incendi, gli inquinamenti e i danni della natura del 5 febbraio 1996, attualmente in fase di revisione (v. messaggio n. 7654 del 3 aprile 2019 concernente la

nuova legge sui pompieri). Restano altresì riservate, in quanto prevalenti o di rango superiore, le norme in materia di pianificazione territoriale ed edilizia, quelle sulla protezione dell'ambiente e sulla protezione dei lavoratori.

Articolo 2 - Obiettivi di protezione e prescrizioni applicabili

L'articolo elenca e definisce gli obiettivi della protezione antincendio, riprendendo sostanzialmente i contenuti dell'art. 8 della Norma di protezione antincendio AICAA. Tutte le attività legate alla protezione antincendio (progettazione, costruzione, utilizzo e manutenzione di edifici e impianti) devono essere orientate al raggiungimento di tali obiettivi.

In base al cpv. 2, il Consiglio di Stato precisa nel regolamento di applicazione le prescrizioni – ovvero le norme tecniche e le direttive – concretamente applicabili. Ad oggi fanno stato le prescrizioni della protezione antincendio emanate dall'AICAA (PPA) e dichiarate vincolanti nel 1998 e nel 2007 dall'Autorità intercantonale degli ostacoli tecnici al commercio (AIOTC) in base al Concordato intercantonale concernente l'eliminazione degli ostacoli tecnici al commercio del 23 ottobre 1998 (CIOTC). In ambiti specifici, come ad esempio quello delle costruzioni in legno, accanto alle PPA sono pure applicabili le norme emanate da associazioni professionali riconosciute dalla stessa AICAA.

Articolo 3 - Concetto di protezione antincendio e attestato di conformità antincendio

Di regola, per tutte le nuove costruzioni, i riattamenti e i progetti di trasformazione ai sensi della legislazione edilizia devono essere allestiti un concetto di protezione antincendio e un attestato di conformità antincendio (ACA). Il Consiglio di Stato determinerà nel regolamento le eccezioni. In linea di massima queste ultime saranno costituite dai casi in cui è data l'esenzione dall'obbligo di ottenere un'autorizzazione edilizia, purché l'intervento in questione non influisca sulla sicurezza antincendio.

Il concetto di protezione antincendio è un documento, allestito dal responsabile della garanzia della qualità, che indica le misure di protezione da mettere in atto a livello costruttivo, tecnico, organizzativo e difensivo. Dal canto suo l'attestato di conformità antincendio, rilasciato da un tecnico riconosciuto (TR), certifica che il concetto di protezione è completo, tracciabile e plausibile (cfr. art. 12 cpv. 2 della norma di protezione antincendio).

Entrambi i documenti devono essere presentati con la domanda di autorizzazione edilizia (domanda di costruzione, istanza di approvazione del progetto stradale o istanza di approvazione dei piani a livello federale). Data l'incidenza delle misure in questione sul progetto edilizio (ad es. ubicazione e dimensione delle vie di fuga, scale antincendio, ecc.) è necessario che le stesse siano definite al più presto e non rimandate a fasi successive della procedura.

Dal canto suo, l'autorità competente per il rilascio dell'autorizzazione edilizia – segnatamente il Municipio per le licenze di costruzione – in base al cpv. 4 è tenuta a prendere atto dell'attestato di conformità antincendio e a menzionarlo a titolo informativo nella medesima.

Articolo 4 - Esecuzione dei lavori

Durante l'esecuzione dei lavori, il responsabile della garanzia della qualità, oltre ai compiti specifici affidatigli dalle PPA, si occupa del controllo dell'attuazione di tutte le misure di

protezione antincendio indicate nel concetto. Conformemente a quanto stabilito dalle PPA, al termine dei lavori egli allestisce e sottoscrive assieme al proprietario dell'opera la dichiarazione di concordanza, che attesta l'attuazione completa e ineccepibile delle misure antincendio pianificate e richieste nel concetto di protezione antincendio.

Articolo 5 - Certificato di collaudo e autorizzazione d'uso

In base alla dichiarazione di concordanza rilasciata dal responsabile della garanzia della qualità, il tecnico riconosciuto elabora il certificato di collaudo antincendio (CCA), che attesta l'avvenuto collaudo positivo di tutte le misure antincendio previste nel concetto. Questo documento costituisce un presupposto per la concessione, da parte dell'autorità competente (il Municipio in caso di licenza edilizia) dell'autorizzazione d'uso della costruzione o dell'impianto.

Articolo 6 - Manutenzione

Il proprietario di un edificio o impianto è responsabile per il mantenimento delle misure di protezione antincendio. L'attenzione deve essere posta in particolare sulla manutenzione delle misure tecniche, come gli impianti di rilevazione d'incendio o sprinkler, definita in modo dettagliato nelle PPA (v. DPA-AICAA 19-15 e 20-15). Questi impianti sono obbligatori in particolare per le destinazioni d'uso sensibili o che presentano degli importanti carichi d'incendio, ciò che giustifica ancora maggiormente la verifica costante del loro funzionamento.

Articolo 7 - Controlli periodici

Questo articolo, che introduce l'obbligo di controllare periodicamente le misure di protezione antincendio per determinati edifici e impianti, colma una lacuna e rappresenta una delle principali novità della legge.

Anche in caso di costruzioni realizzate a norma di legge, con il passare del tempo l'efficacia delle misure di protezione antincendio si riduce. Ciò è riconducibile a motivi pratici/logistici (mobilio o materiale depositato nelle vie di fuga, cunei per mantenere aperte le porte tagliafuoco, ecc.), alla sostituzione di persone incaricate di garantire la sicurezza oppure alla normale usura.

La norma in questione ricalca quella in vigore in altri Cantoni (v. ad es. l'art. 15 della legge sulla protezione preventiva e sui pompieri del Cantone dei Grigioni) e impone al proprietario di determinate costruzioni o impianti di controllare le misure di protezione antincendio a intervalli regolari e con modalità che dipendono dalla destinazione d'uso e dal rischio d'incendio. Concretamente il Consiglio di Stato dovrà precisare nel regolamento sia le costruzioni assoggettate che le tempistiche dei controlli. Si prevede ad esempio (e a titolo indicativo) che per gli edifici amministrativi e i locali con una ridotta concentrazione di persone (da 50 a 300), quali ad es. le sale multiuso, le palestre, i cinema e i ristoranti possano essere imposti dei controlli ogni dieci anni; per i locali con una grande concentrazione di persone (più di 300), quelli con superfici di vendita superiori a 600 mq, i locali notturni e le discoteche, ogni cinque anni, mentre per le costruzioni a rischio di esplosione ogni due anni.

Tali controlli dovranno assicurare ad esempio che le costruzioni siano utilizzate conformemente alla destinazione d'uso, che l'operatività dei dispositivi tecnici di protezione antincendio e delle installazioni tecniche sia garantita, che il personale sia sensibilizzato e

formato, che gli impianti di combustione e di evacuazione del fumo siano in buono stato, che le scale e tutte le altre vie di fuga siano accessibili liberamente, che i muri tagliafuoco, compartimenti tagliafuoco o serramenti antincendio siano esenti da difetti visibili, che i dispositivi di spegnimento e gli estintori siano pronti all'uso e funzionanti, che i carburanti o altre sostanze infiammabili siano conservati secondo le prescrizioni, ecc.

I controlli dovranno essere eseguiti dai tecnici riconosciuti, i quali, qualora riscontrassero dei difetti, saranno tenuti a notificarli al proprietario e, in casi gravi ove il rischio di incendio non possa essere ritenuto accettabile, pure al Municipio (v. anche art. 13 cpv. 2 lett. e). Il rischio è accettabile quando sono stati individuati tutti i danni prevedibili e, in base alla probabilità che l'incendio si verifichi, sono state adottate tutte le misure costruttive, tecniche e organizzative previste dalle PPA (v. DPA-AICAA 10-15).

La norma, finora sconosciuta nel nostro ordinamento, non prevede esplicitamente l'obbligo per i proprietari di porre rimedio a tutti i difetti riscontrati dai tecnici riconosciuti, lasciando così il tema regolato principalmente dalla responsabilità individuale. In caso di rischio di incendio inaccettabile, tuttavia, tale obbligo sarà imposto direttamente dal Municipio quale autorità di polizia edilizia/antincendio (cfr. art. 14), rispettivamente di verifica della conformità strutturale degli esercizi alberghieri e della ristorazione (art. 1 cpv. 3 lett. a RLear). Indirettamente, l'obbligo di riparare gli eventuali difetti potrà pure essere stabilito dalle compagnie di assicurazione, che in caso di carenze avranno la possibilità di ridurre o rifiutare determinate coperture.

Articolo 8 - Obbligo di collaborare

La norma prevede l'obbligo, per ogni proprietario o detentore di edifici o impianti, di collaborare con le persone incaricate dello svolgimento dei controlli, garantendo loro l'accesso agli edifici e agli impianti oggetto di tali verifiche e fornendo, se del caso, la documentazione richiesta.

Articoli 9 e 10 - Controllo visivo e pulizia degli impianti calorici a combustione e sistema informatico cantonale di gestione dati

Il buon funzionamento degli impianti calorici a combustione (aggregati di combustione e relativi impianti di evacuazione dei gas combusti) riveste un ruolo importante nel contesto della protezione antincendio.

Attualmente l'obbligo di effettuare i controlli visivi e la pulizia di questi impianti è disciplinato in modo sommario dall'art. 41f cpv. 3 LE (*"Il Consiglio di Stato emana le prescrizioni per garantire i necessari controlli e ne fissa le tasse; può subordinare ad autorizzazione l'attività di pulizia degli impianti calorici a combustione"*). Sulla base questo articolo è stato emanato il regolamento sugli impianti calorici a combustione del 26 ottobre 2016 (RICC), che ha ripreso, precisandoli, i contenuti del regolamento concernente la pulizia periodica degli impianti calorici a combustione dell'11 settembre 2013, il quale, a suo tempo, aveva sostituito il decreto esecutivo concernente la pulizia periodica degli impianti calorici a combustione del 19 settembre 1979.

Nel RICC sono disciplinati gli obblighi dei proprietari di impianti calorici a combustione, la frequenza dei controlli visivi e della pulizia, le qualifiche degli operatori abilitati a svolgere tali compiti (in pratica i detentori di un AFC di spazzacamino) e il tariffario applicato dagli stessi. A livello procedurale è stata mantenuta l'incombenza, per ogni spazzacamino, di

notificare al Municipio l'avvenuto controllo degli impianti. Per facilitare questo compito – in passato ampiamente disatteso poiché ritenuto eccessivamente burocratico – all'art. 5 cpv. 5 RICC è stato istituito, su richiesta della Società Cantonale Spazzacamini Ticino (SCST; associazione di categoria affiliata all'associazione mantello Spazzacamino Svizzero di Aarau), uno strumento informatico denominato registro di controllo.

Questo strumento, realizzato e finanziato interamente dalla stessa SCST, è stato messo a disposizione di tutti gli spazzacamini, con la possibilità di recuperare il costo del relativo abbonamento annuale mediante un aumento della tariffa a carico di ogni proprietario di impianti di 2 franchi per ogni controllo con relativa notifica (v. punto 10 dell'Allegato 2 RICC). Nella pratica, pur avendo a disposizione uno strumento semplice ed efficace, alcuni spazzacamini hanno rifiutato di farne uso. Tra questi, una minima parte ha comunque garantito la comunicazione degli avvenuti controlli ai Municipi tramite altri mezzi (posta elettronica o trasmissione di bollettini in formato cartaceo), mentre i più non hanno effettuato alcuna notifica. Nei confronti di questi ultimi non sono comunque stati adottati provvedimenti in assenza di una base legale in senso formale che permettesse di considerare coercitiva la notifica.

Le norme proposte all'art. 9 mirano a colmare questa lacuna, confermando anzitutto l'obbligo, per i proprietari di impianti, di eseguire i controlli secondo le scadenze fissate nel regolamento (cpv. 1) e quello, per gli operatori, di rispettare i requisiti professionali (in pratica: AFC di spazzacamino e certificati specifici per impianti alimentati automaticamente con combustibili solidi e impianti a gas) e organizzativi stabiliti dallo scrivente Consiglio (cpv. 2). Al cpv. 3 è quindi specificato il dovere, per ogni spazzacamino, di notificare ai Municipi l'avvenuto controllo visivo e l'avvenuta pulizia degli impianti. Questo obbligo permetterà di sanzionare, conformemente ai disposti dell'art. 16 cpv. 1 lett. b, gli spazzacamini che ometteranno la notifica ai Municipi.

L'art. 10 conferisce la base legale per istituire un sistema informatico cantonale di gestione dati, in cui registrare le caratteristiche dell'impianto e i risultati dei controlli eseguiti, e attraverso cui effettuare le relative notifiche ai Municipi. In pratica, si tratta di riprendere – sotto la piena responsabilità e controllo del Cantone – e adattare, se del caso, il sistema informatico ora gestito dalla SCST, oppure di costituire uno strumento analogo. Trattandosi di uno strumento cantonale, potrà essere reso obbligatorio per tutti: ai fini della polizia del fuoco e della sicurezza degli immobili, è infatti importante poter garantire non solo che i controlli siano effettivamente svolti, ma anche che siano tracciabili e che i Municipi ne siano correttamente e tempestivamente informati.

Considerato che, attualmente, in seno al Dipartimento del territorio già esistono altri sistemi informatici di gestione dati istituiti ai fini della protezione dell'ambiente (ad esempio per gli impianti di riscaldamento e le relative installazioni, come serbatoi), si propone con questa legge anche una modifica della legge cantonale di applicazione della legge federale sulla protezione dell'ambiente del 24 marzo 2004 (LALPAmb), con l'introduzione di una norma del tutto analoga all'art. 10 LPA. Sarà così possibile anche fare in modo di eliminare inutili doppioni e di avere un unico sistema informatico cantonale per tutti gli impianti di riscaldamento, nell'interesse congiunto della protezione antincendio e della protezione dell'ambiente.

Articolo 11 - Proprietario

L'intero sistema della protezione antincendio è fondato sulla responsabilità del proprietario dell'opera, che è qui ribadita per completare il novero dei soggetti attivi nella protezione

antincendio, ma anche per sgomberare il campo da alcuni malintesi sorti a causa dell'attuale formulazione dell'art. 41e LE.

Secondo l'art. 58 CO qualsiasi danno causato da difetti di costruzione o di manutenzione di un'opera è a carico del proprietario di quest'ultima (cpv. 1), al quale è riservato il regresso verso altre persone che ne sono responsabili nei suoi confronti (cpv. 2).

Ciò vale pure per gli eventuali difetti legati al mancato rispetto delle prescrizioni antincendio. Anche in questo contesto, pur essendoci altri soggetti che detengono obblighi legali (responsabile della garanzia della qualità, tecnico riconosciuto, Comuni e Cantone) e che possono dunque essere coinvolti nella riparazione degli eventuali danni, il proprietario dell'opera rimane all'origine dell'intera catena delle responsabilità.

Articolo 12 - Responsabile della garanzia della qualità

Il responsabile della garanzia della qualità (GQ) assicura che tutte le misure di garanzia della qualità imposte dalle PPA siano attuate correttamente. In quanto progettista specializzato nella protezione antincendio, egli è tenuto ad elaborare il concetto di protezione antincendio, garantire la qualità dei lavori durante tutta la fase di progettazione e costruzione dell'edificio o impianto e sottoscrivere la dichiarazione di concordanza. Alla fine dei lavori, il GQ è inoltre tenuto a fornire al proprietario la documentazione e le informazioni necessarie a garantire la manutenzione durante tutto il ciclo di vita dell'edificio o impianto.

I requisiti per operare quale responsabile della garanzia della qualità saranno stabiliti nel regolamento di applicazione e saranno verosimilmente superiori a quelli richiesti dalle PPA, le quali, per alcune tipologie di edifici, si limitano a esigere delle conoscenze pratiche nella materia. Dato che nel nostro Cantone non esiste un'autorità in senso formale che esamina nel merito i documenti elaborati dai GQ, è infatti necessario che questi ultimi dimostrino preliminarmente di disporre di determinate competenze specifiche tramite la presentazione di appositi certificati o diplomi.

Come finora, chi opera come GQ può rivestire anche il ruolo di tecnico riconosciuto in quanto, di principio, non sussistono conflitti d'interesse tra queste figure professionali.

Art. 13 - Tecnico riconosciuto

Il tecnico riconosciuto (TR) è una figura professionale centrale nel contesto della protezione antincendio a livello cantonale. Chiamato sin dalla sua istituzione (nel 1997) a verificare e certificare la corretta applicazione delle prescrizioni antincendio, il TR svolge concretamente le principali funzioni che le PPA attribuiscono in modo generico all'«autorità antincendio».

In effetti, nel nostro sistema – che, come visto in entrata, diverge dal sistema dei Cantoni con l'istituto cantonale di assicurazione degli immobili, sul quale è impostato l'intero corpo normativo delle PPA – la protezione antincendio è stata demandata ai Comuni (v. art. 41a LE; cfr. Rapporto n. 4385R della Commissione della legislazione del 15 dicembre 1995 a pag. 2), i quali, tuttavia, non dispongono generalmente di sufficienti risorse né competenze per verificare l'attuazione delle PPA su ogni singolo edificio o impianto. Questo compito è quindi svolto dal TR che, con il rilascio di atti ufficiali (attestati e certificati), funge da ausiliario dell'autorità municipale.

Questa particolare funzione impone la fissazione di requisiti elevati per l'accesso alla professione come pure una verifica continua degli stessi. Per questo motivo è istituito un elenco pubblico gestito dal Cantone (cpv. 3). Fondamentalmente i requisiti, che verranno fissati nel regolamento di applicazione, corrispondono a quelli richiesti finora, ma potranno

essere ampliati a chi possiede un'esperienza di tre anni nella protezione antincendio senza necessariamente averla nel campo dell'edilizia.

Al cpv. 4 è previsto che per qualsiasi intervento su edifici e impianti con un rischio accresciuto d'incendio (quali ad esempio costruzioni e impianti con locali a grande concentrazione di persone, ospedali, case di riposo, aziende con sostanze pericolose, ecc.), il tecnico riconosciuto deve disporre di requisiti superiori. A questo riguardo potrà ad es. essere richiesta una certificata esperienza in materia di protezione antincendio. Tale esigenza accresciuta è dettata dalla necessità di ridurre il più possibile i problemi legati alla garanzia della qualità, sia nella fase progettuale che in quella esecutiva e organizzativa, in particolare per gli oggetti che presentano rischi d'incendio accresciuti. Questi tecnici saranno inseriti in un'apposita categoria dell'elenco pubblico.

Articolo 14 - Municipio

I compiti attribuiti al Municipio rimangono sostanzialmente immutati. Al cpv. 2 sono soltanto specificate le sue facoltà di esigere dai proprietari di edifici esistenti la produzione una perizia di rischio residuo indipendentemente dall'anno di costruzione dell'edificio e dall'effettivo rischio (lett. d), come pure di ordinare agli stessi proprietari l'adozione dei provvedimenti necessari a stabilire il rispetto delle PPA (lett. e). Con ciò si punta in particolare a migliorare la sicurezza degli edifici a uso abitativo, che non presentano di per sé un rischio accresciuto ma che sono generalmente i più colpiti da incendi.

Articolo 15 - Consiglio di Stato

Anche i compiti del Consiglio di Stato corrispondono, nella sostanza, a quelli vigenti. La norma in questione si limita a meglio esplicitarli. L'alta vigilanza di cui alla lett. h non è una "vigilanza della vigilanza" ma, come unanimemente riconosciuto nella prassi, una vigilanza autonoma che verte sul rispetto delle leggi procedurali e materiali applicabili secondo i principi della sussidiarietà e della proporzionalità.

Articolo 16 - Contravvenzioni

La norma definisce le contravvenzioni cantonali in materia di protezione antincendio e la procedura applicabile per il loro perseguimento. A questo riguardo occorre anzitutto rilevare che, secondo l'art. 123 cpv. 1 Cost. fed. il Cantone è competente in materia di diritto penale e procedura penale soltanto nella misura in cui la Confederazione non abbia ancora legiferato (cfr. Göksu, BSK Bundesverfassung, ad art. 123 n. 9). L'art. 335 del Codice penale (CP) precisa inoltre che ai Cantoni rimane riservata la legislazione sulle contravvenzioni di polizia che non sono regolate dalla legislazione federale (cpv. 1) e che essi possono comminare sanzioni per le violazioni delle disposizioni cantonali in materia di amministrazione e di procedura (cpv. 2).

Il CP prevede vari reati relativi alla sicurezza antincendio. Tra queste figurano in particolare gli art. 111 (omicidio), 117 (omicidio colposo), 122-126 (lesioni corporali), 129 (esposizione a pericolo della vita altrui), 221 (incendio intenzionale), 222 (incendio colposo), 223 (esplosione), 225 (uso colposo di materie esplosive o gas velenosi) e 229 (violazione delle regole dell'arte edilizia). L'art. 15 dell'annesso progetto, che è sussidiario rispetto a tali disposizioni, rende punibile chi viola le prescrizioni della LPA e dei suoi regolamenti applicazione o le decisioni fondate sugli stessi. In particolare è punito chi elabora atti o documenti nella protezione antincendio senza essere in possesso dei requisiti professionali richiesti (cpv. 2 lett. a), chi omette i controlli periodici stabiliti dall'art. 7, i controlli visivi e le pulizie degli impianti previsti dall'art. 9 cpv. 1 o le notifiche dell'art. 9 cpv. 3 e chi viola

l'obbligo di collaborare fissato all'art. 8. Allo scopo di reprimere anche i comportamenti scorretti o superficiali, anche la negligenza è punita. Facendo uso del margine concesso dal summenzionato art. 335 cpv. 2 CP e nell'ottica di assicurare il necessario rigore nell'esecuzione del diritto in materia di protezione antincendio, appare equo fissare il massimo della multa a 50'000 franchi.

Le contravvenzioni stabilite da questo articolo sono perseguite dall'autorità amministrativa cantonale in base alla legge di procedura per le contravvenzioni del 20 aprile 2010. Il compito non è stato assegnato ai Municipi per evitare travasi di oneri e soprattutto per assicurare la necessaria uniformità nel perseguimento e nel giudizio di questi reati.

Articolo 17 - Tasse e spese

Gli oneri amministrativi generati dalla produzione di atti per le nuove costruzioni (quali perizie, concetti, attestati e certificati) sono a carico di chi fa richiesta dell'autorizzazione edilizia (istanti). Per contro, quelli relativi alle costruzioni esistenti, quali ad esempio per i controlli periodici, la manutenzione generale o la pulizia degli impianti a combustione, sono a carico del proprietario oppure di chi li ha resi necessari.

Articolo 18 - Norma transitoria

Il termine di un anno per l'introduzione della figura del tecnico ai sensi dell'art. 13 cpv. 4 è riconducibile ai tempi necessari per la valutazione dell'esperienza dei candidati e per il successivo allestimento dell'apposito elenco.

8. RIPERCUSSIONI PER I COMUNI E I PRIVATI

Come già evidenziato, l'annesso disegno di legge conferma l'attuale ripartizione dei compiti tra Cantone e Comuni nell'ambito della protezione antincendio. Conformemente al principio di sussidiarietà ancorato all'art. 5a Cost fed, esso prevede l'attribuzione di compiti di vigilanza e coordinamento al Cantone (v. art. 15) e il mantenimento del ruolo di autorità responsabile in seno ai Comuni. Questa ripartizione – che rientra nel modello del cosiddetto federalismo di esecuzione (sul tema v. messaggio n. 7038 del 21 gennaio 2015 cap. 3.1) – mira sostanzialmente a privilegiare l'interesse generale della sicurezza antincendio rispetto a quello dei singoli proprietari nonché ad assicurare su tutto il territorio cantonale degli standard di qualità imposti dalla vigente legislazione. Sotto questo profilo, l'annesso disegno di legge risulta del tutto coerente con il progetto Ticino 2020.

9. ATTI PARLAMENTARI

Con il presente messaggio si ritengono evasi i seguenti atti parlamentari:

- l'iniziativa parlamentare del 23 settembre 2014 *“Modifica dell'art. 41f della legge edilizia cantonale, a tutela di chi opera nel settore degli spazzacamini rispettando regolamenti e leggi”* presentata da Lorenzo Orsi il quale propone di inserire delle sanzioni o degli ammonimenti per chi viola l'obbligo di manutenzione degli impianti calorici a combustione;
- l'iniziativa parlamentare del 21 gennaio 2019 *“Legge sull'istituto cantonale per l'assicurazione contro gli incendi e gli eventi naturali (ICA)”* presentata da Raoul Ghisletta

e cofirmatari i quali propongono di creare un istituto cantonale di assicurazione contro gli incendi e gli eventi naturali;

- la mozione del 20 aprile 2020 *“Piano d’azione per garantire la sicurezza antincendio a tutela di decine di migliaia di inquilini in Ticino”* presentata da Raoul Ghisletta e Ay – Schoenenberger i quali propongono lo stanziamento di un credito d’investimento cantonale che sussidi i piani d’azione per la sicurezza antincendio da parte dei Comuni.

10. CONGRUENZA CON IL PROGRAMMA DI LEGISLATURA

La proposta normativa in oggetto è coerente con il programma di legislatura 2019-2023. Dal profilo finanziario essa non ha ripercussioni a livello cantonale.

11. CONCLUSIONI

L’annesso disegno di legge consente di rafforzare la protezione dagli incendi e, con ciò, la sicurezza degli edifici e degli impianti sul nostro territorio.

Sulla scorta delle motivazioni espresse in questo messaggio, vi chiediamo di dare la vostra approvazione all’allegato disegno di legge.

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

Per il Consiglio di Stato:

Il Presidente, Norman Gobbi
Il Cancelliere, Arnoldo Coduri

Disegno di

LEGGE

sulla protezione antincendio (LPA)

IL GRAN CONSIGLIO
DELLA REPUBBLICA E CANTONE TICINO

visto il messaggio 9 dicembre 2020 n. 7942 del Consiglio di Stato,

d e c r e t a :

Capitolo primo **Disposizioni generali**

**Campo di
applicazione**

Art. 1

¹La presente legge disciplina la protezione delle persone, degli animali e delle cose dai pericoli e dagli effetti di incendi ed esplosioni.

²Gli interventi in caso di incendio sono regolati dalla legislazione sui pompieri. Restano inoltre riservate le norme in materia di pianificazione territoriale e edilizia, di protezione dell'ambiente e sulla protezione dei lavoratori.

**Obiettivi di
protezione e
prescrizioni
applicabili**

Art. 2

¹Gli edifici e gli impianti sono costruiti, tenuti in esercizio e mantenuti in modo da:

- a) garantire la sicurezza di persone e animali da incendi ed esplosioni;
- b) prevenire la formazione di incendi ed esplosioni;
- c) limitare la propagazione di fiamme, calore e fumo all'interno delle costruzioni e verso le costruzioni vicine;
- d) mantenere per un determinato periodo di tempo la capacità portante della struttura;
- e) consentire un intervento antincendio efficace e garantire la sicurezza delle forze di soccorso.

²Il Consiglio di Stato precisa le prescrizioni antincendio applicabili.

Capitolo secondo **Protezione in caso di nuove costruzioni, riattamenti o trasformazioni**

**Concetto di
protezione
antincendio e
attestato di
conformità
antincendio**

Art. 3

¹In caso di nuova costruzione, riattamento o trasformazione di edifici o impianti devono essere allestiti un concetto di protezione antincendio e un attestato di conformità antincendio. Il Consiglio di Stato può stabilire delle eccezioni.

²Il concetto di protezione antincendio indica le misure di protezione antincendio a livello costruttivo, tecnico, organizzativo e difensivo; esso è allestito dal responsabile della garanzia della qualità.

³L'attestato di conformità è rilasciato dal tecnico riconosciuto e certifica la completezza, la plausibilità e la tracciabilità del concetto di protezione antincendio.

⁴Il concetto di protezione antincendio e l'attestato di conformità devono essere presentati con la domanda di autorizzazione edilizia.

⁵L'autorità competente a rilasciare l'autorizzazione edilizia prende atto dell'attestato di conformità antincendio e lo menziona nella sua decisione.

Esecuzione dei lavori

Art. 4

¹Durante l'esecuzione dei lavori, il responsabile della garanzia della qualità cura e controlla l'attuazione del concetto di protezione antincendio.

²Al termine dei lavori, il responsabile rilascia una dichiarazione di concordanza con la quale attesta che tutte le misure di garanzia della qualità affidategli dalle prescrizioni antincendio sono state attuate correttamente.

Certificato di collaudo e autorizzazione d'uso

Art. 5

¹Sulla base della dichiarazione di concordanza, il tecnico riconosciuto certifica l'avvenuto collaudo delle misure di protezione antincendio.

²L'autorizzazione d'uso della costruzione può essere concessa solo se il certificato di collaudo antincendio è stato rilasciato.

Capitolo terzo Protezione delle costruzioni esistenti

Manutenzione

Art. 6

¹Il proprietario di costruzioni è tenuto a mantenere in efficienza le misure di protezione antincendio.

²In particolare il proprietario provvede ad assicurare il funzionamento costante degli impianti per la prevenzione e la protezione dagli incendi.

Controlli periodici

Art. 7

¹Le costruzioni esistenti devono essere controllate periodicamente dal profilo della protezione antincendio.

²Il Consiglio di Stato indica le costruzioni assoggettate a controlli obbligatori, di cui fissa scadenze e modalità.

³I controlli obbligatori devono essere eseguiti, su incarico del proprietario, da tecnici riconosciuti, i quali sono tenuti a redigere un rapporto e a segnalare al

municipio gli eventuali difetti gravi che comportano un rischio di incendio non accettabile.

Obbligo di collaborare

Art. 8

¹Il proprietario o il detentore di edifici o impianti sono tenuti a garantire che ogni persona incaricata di svolgere compiti stabiliti dalla presente legge possa accedere ai medesimi per i necessari controlli.

²Essi sono inoltre tenuti, su richiesta, a fornire le informazioni necessarie.

Controllo visivo e pulizia degli impianti calorici a combustione

Art. 9

¹Il proprietario di ogni edificio o impianto è tenuto a provvedere al controllo visivo e alla pulizia degli impianti calorici a combustione secondo le scadenze stabilite dal Consiglio di Stato.

²Il controllo visivo e la pulizia ai sensi del cpv. 1 sono eseguiti da operatori in possesso dei requisiti stabiliti dal Consiglio di Stato e che rispettano le sue prescrizioni organizzative.

³Gli operatori sono tenuti a notificare ai municipi l'avvenuto controllo visivo e la pulizia di ogni impianto mediante il sistema informatico stabilito dal Consiglio di Stato.

Sistema informatico cantonale

Art. 10

¹Un sistema informatico cantonale svolge la funzione di piattaforma digitale per la gestione e l'archiviazione dei dati relativi agli interventi di cui all'art. 9 cpv. 1 e agli impianti calorici a combustione.

²Il Consiglio di Stato disciplina i dettagli relativi al sistema informatico cantonale, in particolare definisce:

- a) l'organo responsabile per la gestione e il trattamento dei dati;
- b) le categorie di dati contenuti nel sistema informatico;
- c) le modalità e i diritti di accesso e di trasmissione dei dati, tenendo conto della cerchia dei destinatari.

Capitolo quarto
Organizzazione della protezione antincendio

Proprietario

Art. 11

Il proprietario di edifici o impianti è responsabile del rispetto delle prescrizioni antincendio.

Responsabile della garanzia della qualità

Art. 12

¹Il responsabile della garanzia della qualità, su incarico del proprietario, assicura la qualità dei lavori durante la progettazione, il concorso d'appalto e la realizzazione di tutte le misure della protezione antincendio a livello costruttivo, tecnico, organizzativo e difensivo.

²Esso deve disporre dei requisiti professionali indicati dal Consiglio di Stato.

³In ogni procedura il ruolo del responsabile della garanzia della qualità può essere svolto dal tecnico riconosciuto chiamato a rilasciare l'attestato ai sensi dell'art. 3 cpv. 3.

**Tecnico
riconosciuto**

Art. 13

¹Il tecnico riconosciuto certifica la corretta applicazione delle prescrizioni antincendio.

²In particolare il tecnico:

- a) verifica il concetto di protezione antincendio;
- b) rilascia l'attestato di conformità;
- c) rilascia il certificato di collaudo;
- d) esegue i controlli ai sensi dell'art. 7;
- e) segnala al municipio gli eventuali gravi difetti riscontrati nell'ambito della propria attività;
- f) elabora le perizie di valutazione del rischio residuo d'incendio;
- g) fornisce consulenza alle autorità e ai privati nell'ambito della protezione antincendio;
- h) svolge gli altri compiti che le prescrizioni antincendio attribuiscono all'autorità antincendio.

³Il Consiglio di Stato stabilisce i requisiti professionali del tecnico riconosciuto e gestisce un elenco pubblico dei possessori degli stessi.

⁴Per ogni intervento su edifici e impianti con un rischio accresciuto d'incendio, il tecnico riconosciuto deve disporre di requisiti superiori. I titolari degli stessi sono inseriti in un'apposita categoria dell'elenco pubblico.

Municipio

Art. 14

¹Il municipio vigila sull'attuazione delle procedure stabilite dalla presente legge e, avvalendosi della collaborazione dei tecnici riconosciuti e dei tecnici abilitati, sull'applicazione delle prescrizioni antincendio.

²In particolare il municipio:

- a) nell'ambito della costruzione di edifici e impianti, prende atto dell'attestato di conformità antincendio, esegue un controllo formale e lo menziona nella licenza edilizia;
- b) prende atto del certificato di collaudo ai fini del rilascio dell'autorizzazione d'uso;
- c) prende atto dei controlli richiesti dall'art. 7;
- d) per gli edifici esistenti che non dispongono di un certificato di collaudo o di una perizia di rischio residuo d'incendio, può chiedere quest'ultimo documento al proprietario;
- e) in qualità di organo responsabile della protezione antincendio, ordina l'adozione dei provvedimenti necessari per stabilire il rispetto delle prescrizioni antincendio.

Consiglio di Stato

Art. 15

Il Consiglio di Stato

- a) disciplina l'applicazione di questa legge ed emana le disposizioni di attuazione,
- b) può emanare prescrizioni antincendio o dichiarare vincolanti quelle emanate da terzi,
- c) può emanare tariffari indicativi per il rilascio degli attestati di conformità, dei certificati di collaudo e delle perizie sul rischio residuo,
- d) provvede, direttamente o tramite terzi, alla formazione nell'ambito della protezione antincendio,
- e) può istituire organi o enti responsabili dell'attuazione dei compiti cantonali di protezione antincendio come pure della consulenza,
- f) gestisce gli elenchi di cui all'art. 13,
- g) può delegare a terzi il compito di assicurare un'adeguata formazione degli operatori di cui all'art. 9 cpv. 2 come pure quello di predisporre uno strumento di notifica degli avvenuti controlli degli impianti a combustione,
- h) esercita l'alta vigilanza sull'applicazione delle prescrizioni antincendio,
- i) esercita la vigilanza sugli organi cantonali, comunali e privati preposti all'applicazione della presente legge,
- j) persegue e giudica le contravvenzioni stabilite all'art. 16.

Capitolo quinto

Disposizioni varie e finali

Contravvenzioni Art. 16

¹Chi, intenzionalmente o per negligenza, contravviene alla presente legge, ai suoi regolamenti o a decisioni su di essi fondate, e segnatamente

- a) elabora attestati, concetti di protezione antincendio o perizie, oppure esegue controlli disciplinati dalla presente legge senza essere in possesso dei necessari requisiti,
- b) omette l'esecuzione di controlli periodici, controlli visivi e pulizie degli impianti oppure la loro notifica ai municipi,
- c) viene meno al suo obbligo di collaborare previsto dall'art. 8, è punibile con una multa sino a 50'000 franchi.

²Restano riservate le disposizioni del Codice penale svizzero e quelle previste da altre leggi. Sono inoltre applicabili gli art. 6 e 7 della legge federale sul diritto penale amministrativo del 22 marzo 1974.

³Le contravvenzioni sono perseguite dal Consiglio di Stato in base alla legge di procedura per le contravvenzioni del 20 aprile 2010.

Tasse e spese Art. 17

Per tutti gli atti richiesti nel secondo capitolo, le tasse e le spese sono a carico dell'istante. Per quelli contemplati nel capitolo terzo esse sono poste a carico del proprietario o di chi le ha rese necessarie.

Abrogazione Art. 18

Gli art. 41a-41g della legge edilizia cantonale del 13 marzo 1991 sono abrogati.

Entrata in vigore Art. 19

¹Trascorsi i termini per l'esercizio del diritto di referendum, la presente legge, unitamente all'allegato di modifica di altre leggi, è pubblicata nel Bollettino ufficiale delle leggi.

²Il Consiglio di Stato ne stabilisce la data di entrata in vigore.

³L'art. 13 cpv. 4 entra in vigore un anno dopo l'entrata in vigore della presente legge.

Allegato di modifica di altre leggi

La legge cantonale di applicazione della legge federale sulla protezione dell'ambiente del 24 marzo 2004 (LALPAmb) è modificata come segue:

**Sistema
informatico
cantonale**

Art. 13b (nuovo)

¹I dati relativi agli impianti fissi ai sensi della LPAmb definiti dal Consiglio di Stato e gli interventi effettuati su di essi sono gestiti e archiviati mediante un sistema informatico cantonale, che svolge la funzione di piattaforma digitale.

²Il Consiglio di Stato disciplina i dettagli relativi al sistema informatico cantonale, in particolare definisce:

- a) la tipologia degli impianti da gestire con il sistema informatico cantonale;
- b) l'organo responsabile per la gestione e il trattamento dei dati;
- c) le categorie di dati contenuti nel sistema informatico;
- d) le modalità e i diritti di accesso e di trasmissione dei dati, tenendo conto della cerchia dei destinatari.