



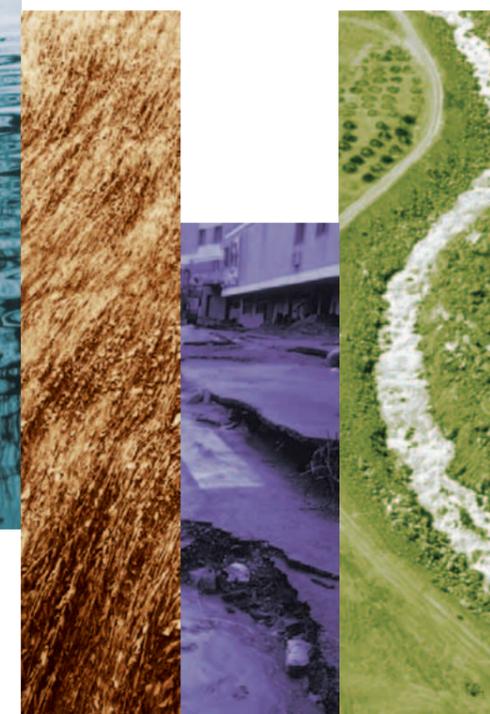
Nationale Plattform Naturgefahren
Plate-forme nationale «Dangers naturels»
Piattaforma nazionale «Pericoli naturali»

Segreteria PLANAT
c/o Ufficio federale delle acque e della geologia UFAEG
Casella postale
2501 Bienne
Tel.: 032 328 87 40
Fax: 032 328 87 12
www.planat.ch



Aspetti legali in materia di carta dei pericoli

Rolf Lüthi



Collana PLANAT 6/2004



Aspetti legali in materia di carta dei pericoli

Rolf Lüthi

Premessa

Un insediamento umano sempre piú denso, il costante aumento dei valori e la tendenza sempre piú forte di situazioni meteorologiche estreme aumentano il rischio legato ai pericoli naturali. Ridurre tale rischio a una dimensione sopportabile è compito arduo per la nostra società.

La pianificazione ragionevole di misure presuppone la conoscenza della minaccia imminente: le carte dei pericoli forniscono informazioni sull'intensità dei pericoli naturali e la probabilità che si verifichino. Sono la base essenziale per un'utilizzazione del territorio che considera i pericoli naturali. La situazione conflittuale, determinata dalla pianificazione del territorio che tiene conto della protezione dai pericoli naturali e delle restrizioni dell'utilizzazione e dell'edificabilità che ne derivano, necessita di essere affrontata dal punto di vista del diritto con urgenza.

La Piattaforma nazionale «Pericoli naturali» PLANAT ha ritenuto perciò opportuno fare analizzare in modo particolareggiato gli aspetti legali legati alla trasposizione sul terreno delle carte dei pericoli. Lo studio preliminare commissionato contiene i risultati delle verifiche sugli aspetti legali e una valutazione generale delle norme giuridiche, oltre a risposte chiare a una serie di domande d'attualità.

Affinché le cerchie interessate possano avere accesso ampio e immediato a preziose informazioni, la PLANAT dà alle stampe i documenti elaborati sotto forma della presente pubblicazione.

Si ringraziano del grande impegno gli autori dello studio, il notaio Rolf Lüthi (Rechts- und Unternehmensberatung Markwalder & Partner) e i membri del gruppo di accompagnamento Roger Zufferey, Florian Wild (ambedue UFAFP), Roberto Loat, Hans Widmer (ambedue UFAEG), Peter Schmid, Thomas Rageth, Florian Widmer (della PLANAT) sotto la direzione di Claudia Guggisberg (PLANAT).

La PLANAT continuerà a occuparsi della tematica e discuterà sull'opportunità di approfondire le questioni piú importanti.

Bienne, febbraio 2004

Sommario

I. Situazione di partenza e mandato	6
II. Dell'essenza di una carta dei pericoli	8
III. Presentazione delle norme del diritto federale relative alla carta dei pericoli	9
1. Sinossi	10
1.1 Livello costituzionale	10
1.2 Livello legislativo	11
1.3 Livello di ordinanza	14
2. Valutazione delle vigenti normative del diritto federale	16
2.1 Osservazioni generali	16
2.2 Livello costituzionale	16
2.3 Livello legislativo	18
2.4 Livello di ordinanza	20
3. Quali effetti hanno sui cantoni e sui proprietari di fondi queste disposizioni del diritto federale?	23
4. Dove si situano i limiti dell'effetto che discende dal diritto federale?	25
IV. Come hanno disciplinato la materia i cantoni, sulla base delle norme del diritto federale?	26
V. Valutazione complessiva delle diverse norme di legge	31
VI. Risposte ad altre domande	35
1. Una carta dei pericoli deve coprire l'intero territorio o può limitarsi alla zona edificabile? Quali sono gli effetti di una restrizione nei casi previsti dall'art. 24 LPT?	35
2. In che misura sono vincolanti i valori limite che stanno alla base dell'elaborazione di una carta dei pericoli? Si può tornare più tardi su decisioni prese (al momento di mettere in atto le misure di pianificazione territoriale, di emanare disposizioni ecc.)?	36

3. Per quanto tempo una carta dei pericoli è vincolante? Quando deve essere aggiornata?	37
4. Quale significato giuridico ha la carta dei pericoli, fintanto che non vengono attuate le misure di pianificazione territoriale?	38
5. Quali sono le conseguenze se, nonostante l'esistenza di una carta dei pericoli, i comuni non intervengono?	40
6. Quali sono le conseguenze finanziarie per i comuni, al momento in cui emanano disposizioni sulla base della carta dei pericoli?	41
7. Quali sono le conseguenze per cantone e comuni se non esiste nessuna carta dei pericoli?	42
8. Quali regole deve osservare chi elabora una carta dei pericoli?	43
VII. Osservazioni conclusive	44
VIII. Appendice	45

I. Situazione di partenza e mandato

Importanti eventi naturali, dovuti al maltempo, sono oggi sempre più frequenti. La difesa dai pericoli naturali è problema che richiama ormai l'attenzione dell'opinione pubblica. Le esperienze compiute in Svizzera dimostrano che la protezione dai pericoli naturali con misure di pianificazione del territorio solleva problemi di natura giuridica. L'assunzione di tali misure, con lo scopo di difendersi dai pericoli, comporta sempre restrizioni negli ambiti dello sfruttamento del territorio e dell'edificabilità. Ne consegue una classica situazione di conflitto: dal punto di vista del diritto, si tratta di confrontarsi con l'esigenza di garantire la proprietà della cosa. Rispetto alle consuete norme di pianificazione, le tensioni all'interno di quella situazione di conflitto assumono una nuova dimensione, poiché si tratta anche di difendere i diritti del proprietario del fondo. In questo ambito, la carta dei pericoli ha un ruolo centrale. La piattaforma nazionale «Pericoli naturali» (PLANAT) ha perciò ritenuto necessario dare mandato al sottoscritto di presentare in un documento preliminare gli aspetti legali, relativi alla carta dei pericoli, nel quale vengano trattati i seguenti punti:

Presentazione delle norme del diritto federale relative alla carta dei pericoli

- Quali fondamenti del diritto federale sussistono?
- Quali effetti hanno sui cantoni e sui proprietari di fondi queste disposizioni del diritto federale?
- Dove si situano i limiti dell'effetto che discende dal diritto federale?

Come hanno disciplinato la materia i cantoni, sulla base delle norme del diritto federale? Che effetti hanno queste disposizioni cantonali sui comuni e sui proprietari di fondi?

Valutazione complessiva delle diverse norme di legge:

- Rendono esse possibile una soluzione unitaria?
Se no, la regolamentazione differenziata produce svantaggi?
- Lo strumento della carta dei pericoli viene utilizzato in maniera ottimale?
- Sussistono lacune a livello di Confederazione o dei cantoni?
Urgono provvedimenti? Se sí, quali?

Le domande concrete, qui sotto elencate, esigono inoltre una risposta:

- Una carta dei pericoli deve coprire l'intero territorio o può limitarsi alla zona edificabile? Quali sono gli effetti di una restrizione della proprietà nei casi previsti dall'art. 24 LPT?
- In che misura sono vincolanti i valori limite che stanno alla base dell'elaborazione di una carta dei pericoli? Si può tornare più tardi su decisioni prese (al momento di mettere in atto delle misure di pianificazione territoriale, di emanare disposizioni ecc.)?
- Per quanto tempo una carta dei pericoli è vincolante? Quando deve essere aggiornata?
- Che significato giuridico ha la carta dei pericoli, fintanto che non vengono attuate le misure di pianificazione territoriale?
- Quali sono le conseguenze finanziarie per i comuni, al momento in cui emanano disposizioni sulla base della carta dei pericoli?
- Quali sono le conseguenze se, nonostante l'esistenza di una carta dei pericoli, i comuni non intervengono?
- Quali sono le conseguenze per cantone e comuni se non esiste nessuna carta dei pericoli?
- Quali regole deve osservare chi elabora una carta dei pericoli?

Si è inoltre precisato che questo studio preliminare, in particolare per quanto concerne la presentazione delle norme del diritto federale e cantonale, si limita al settore della «Carta dei pericoli» e non all'ambito complessivo dei «Pericoli naturali».

II. Dell'essenza di una carta dei pericoli

La carta dei pericoli è definita in diversi documenti: per esempio, nelle Raccomandazioni sulla presa in considerazione dei pericoli di piene nel caso di attività d'incidenza territoriale, nelle Raccomandazioni sulla presa in considerazione dei pericoli derivanti dallo spostamento di terreno nel caso di attività d'incidenza territoriale, oppure secondo TERMDAT¹. Anche se le definizioni ivi contenute non sono uguali, contengono nella loro essenza affermazioni analoghe. Per quanto concerne il presente documento, vale il seguente concetto di carta dei pericoli:

La carta dei pericoli è un documento la cui elaborazione risponde rigorosamente a criteri oggettivi e scientifici, che testimonia, all'interno di un perimetro chiaramente delimitato e per l'intera superficie, la situazione di minaccia risp. di non minaccia a causa di pericoli naturali di zone del territorio delimitato, i generi di pericoli, la loro intensità e la probabilità che si verifichino.

La carta dei pericoli è un documento basilare per tutte le attività d'incidenza territoriale. Poiché in Svizzera il potenziale di pericolo può essere in primo luogo ridotto con misure di pianificazione del territorio, la carta dei pericoli assume un ruolo determinante sopra tutto negli ambiti della pianificazione direttrice e della pianificazione delle utilizzazioni.

Si differenziano dalla carta dei pericoli le carte indicative dei pericoli e i catasti dei pericoli. Le carte indicative dei pericoli sono documenti elaborati secondo criteri oggettivi e scientifici che forniscono indicazioni sui pericoli naturali accertati e localizzati, tuttavia non analizzati e valutati nei particolari. Il catasto dei pericoli è una documentazione sistematica degli eventi censiti, causati dai pericoli naturali.

Quando in questo studio preliminare si parla di pericoli naturali, si allude ai pericoli oggi regolati ai sensi della legge e ai terremoti, che dovranno essere pure oggetto di normative di legge. Si tratta concretamente di acque, valanghe, smottamenti, erosioni, cadute di pietre e terremoti. Sono però esclusi, per esempio, fulmini, meteoriti e tempeste.

¹ Berücksichtigung der Hochwassergefahren bei raumwirksamen Tätigkeiten (t – f)
Berücksichtigung der Massenbewegungsgefahren bei raumwirksamen Tätigkeiten (t – f)
Servizio di terminologia della Cancelleria federale. TERMDAT@BK.ADMIN.CH
Non tutti i documenti consultabili o scaricabili in Internet sono stati tradotti in italiano

III. Presentazione delle norme del diritto federale relative alla carta dei pericoli

Il settore dei pericoli naturali e delle carte dei pericoli nel diritto federale vigente è regolato, direttamente o indirettamente, in tre ambiti specifici: nel diritto sulla pianificazione del territorio, nel diritto sulle acque e nel diritto sulle foreste. Anche se il mandato ricevuto esige di concentrarsi sulla carta dei pericoli, non si può evitare di presentare il diritto vigente, estendendo lo studio almeno ai livelli costituzionale e legislativo. Solo così è possibile esprimere un giudizio sulle norme attualmente in vigore e sulla loro applicabilità sul terreno. L'esposizione sinottica del testo letterale delle diverse norme, ripartite sui tre ambiti di cui sopra e inserita nel presente studio, dovrebbe contribuire a facilitare l'espressione di quel giudizio e dell'applicabilità delle norme. La presentazione delle norme vigenti del diritto federale avviene perciò in tre tabelle, suddivise secondo i livelli costituzionale, legislativo e di ordinanza.

1. Sinossi

1.1 Livello costituzionale

Costituzione federale del 19 aprile 1999 (CF/RS 101)

Art. 75 CF Pianificazione del territorio

- ¹ La Confederazione stabilisce i principi della pianificazione territoriale. Questa spetta ai Cantoni ed è volta a un'appropriata e parsimoniosa utilizzazione del suolo e a un ordinato insediamento del territorio.
- ² La Confederazione promuove e coordina gli sforzi dei Cantoni e collabora con loro.
- ³ Nell'adempimento dei loro compiti, la Confederazione e i Cantoni considerano le esigenze della pianificazione territoriale.

Art. 76 CF Acque

- ¹ Nell'ambito delle sue competenze, la Confederazione provvede all'utilizzazione parsimoniosa e alla protezione delle risorse idriche nonché alla difesa dagli effetti dannosi delle acque.
- ² Emanando principi sulla conservazione e lo sfruttamento delle riserve idriche, sull'utilizzazione delle acque a scopi di produzione energetica e di raffreddamento e su altri interventi del ciclo ideologico.
- ³ Emanando prescrizioni sulla protezione delle acque, sulla garanzia di adeguati deflussi minimi, sulle opere idrauliche, sulla sicurezza dei bacini di accumulazione e sul modo di influire sulle precipitazioni atmosferiche.
- ⁴
- ⁵
- ⁶ Nell'adempimento dei suoi compiti, la Confederazione prende in considerazione gli interessi dei Cantoni da cui le acque provengono.

Art. 77 CF Foreste

- ¹ La Confederazione provvede affinché le foreste possano adempiere le loro funzioni protettive, economiche e ricreative.
- ² Emanando principi sulla protezione delle foreste.
- ³ Promuove provvedimenti per la conservazione delle foreste.

1.2 Livello legislativo

Legge federale sulla pianificazione del territorio del 22 giugno 1979 (LPT/RS 700)

Art. 1 Scopi

¹ Confederazione, Cantoni e Comuni provvedono affinché il suolo sia utilizzato con misura. Essi coordinano le loro attività d'incidenza territoriale e ordinano l'insediamento in vista di uno sviluppo armonioso del Paese. Essi tengono conto delle condizioni naturali, come pure dei bisogni della popolazione e dell'economia.

² Essi sostengono con misure pianificatorie in particolare gli sforzi intesi a:

a. proteggere le basi naturali della vita, come il suolo, l'aria, l'acqua, il bosco e il paesaggio;

b. creare e conservare insediamenti accoglienti e le premesse territoriali per le attività economiche;

c. – e.

Legge federale sulla sistemazione dei corsi d'acqua del 21 giugno 1991 (LSCA/RS 721.100)

Art. 1 Scopo e campo d'applicazione

¹ La presente legge ha lo scopo di proteggere persone e beni materiali importanti dall'azione dannosa delle acque, in particolare delle inondazioni, delle erosioni e delle alluvioni.

² Essa si applica a tutte le acque di superficie.

Art. 2 Competenza

La protezione contro le piene spetta ai Cantoni.

Art. 3 Provvedimenti

¹ I Cantoni garantiscono la protezione contro le piene in primo luogo tramite lavori di manutenzione e misure pianificatorie.

² Non bastando tali misure, si eseguiranno correzioni, arginature, ripari, bacini di raccolta e di ritenzione, nonché altri lavori atti a prevenire i movimenti di terreno.

³ Ogni intervento dev'essere valutato globalmente e nel suo interagire con misure simili, dipendenti da altri ambiti.

Legge federale sulle foreste del 4 ottobre 1991 (LFo/RS921.0)

Art. 1 Scopo

¹ La presente legge ha lo scopo di:

a. garantire la conservazione della foresta nella sua estensione e ripartizione geografica;

b. proteggere la foresta come ambiente naturale di vita;

c. garantire che la foresta possa svolgere le sue funzioni, in particolare protettive, sociali ed economiche (funzioni della foresta);

d.

² Deve inoltre contribuire a proteggere la vita umana e beni materiali considerevoli da valanghe, scoscendimenti, erosione e cadute di pietre (catastrofi naturali).

Livello legislativo, *continuazione*

Legge federale sulla pianificazione del territorio del 22 giugno 1979 (LPT/RS 700)

Art. 2 Obbligo di pianificare

³ Le autorità incaricate di compiti pianificatori badano di lasciare alle autorità loro subordinate il margine d'apprezzamento necessario per adempiere i loro compiti.

Art. 3 Principi pianificatori

³ Gli insediamenti devono essere strutturati secondo i bisogni della popolazione e limitati nella loro estensione. Occorre in particolare:

a.

b. preservare quanto possibile i luoghi destinati all'abitazione da immissioni nocive o moleste come l'inquinamento dell'aria, il rumore e gli scotimenti;

c. – e.

Legge federale sulla sistemazione dei corsi d'acqua del 21 giugno 1991 (LSCA/RS 721.100)

Art. 6 Indennità per misure di protezione contro le piene

¹ Nei limiti dei crediti stanziati, la Confederazione accorda ai Cantoni con capacità finanziaria media o debole indennità per misure di protezione contro le piene, in particolare per:

- a. l'esecuzione di opere e installazioni di protezione;
 - b. l'allestimento di catasti e di carte dei pericoli, l'approntamento e l'esercizio di stazioni di misurazione, nonché la creazione di sistemi d'allarme per la sicurezza di centri abitati e vie di comunicazione.
-

Legge federale sulle foreste del 4 ottobre 1991 (LFo/RS921.0)

Art. 19 Protezione dalle catastrofi naturali

Se la protezione della vita umana o di beni materiali considerevoli lo esige, i Cantoni provvedono alla sicurezza delle zone di stacco di valanghe e delle zone soggette a scossoni di terreno, erosione o cadute di pietre, come pure a indicare il corso dei torrenti in foresta. Per quanto possibile sono utilizzati metodi rispettosi della natura.

Art. 35 Principi

¹ Nel limite dei crediti accordati, la Confederazione incoraggia i provvedimenti intesi alla conservazione della foresta e alla protezione della vita umana e di beni materiali considerevoli contro le catastrofi naturali, nonché i provvedimenti riguardanti la formazione professionale, la ricerca e la raccolta di dati.

Legge federale sulla pianificazione del territorio del 22 giugno 1979 (LPT/RS 700)

Art. 6 Fondamenti

¹ In vista dell'allestimento dei piani direttori, i Cantoni determinano le grandi linee del proprio sviluppo territoriale.

² Essi designano i territori che:

a. – b.

c. sono minacciati in misura rilevante da pericoli naturali o da immissioni nocive.

Art. 15 Zone edificabili

Le zone edificabili comprendono i terreni idonei all'edificazione:

a. già edificati in larga misura o

b. prevedibilmente necessari all'edificazione e urbanizzati entro quindici anni.

Legge federale sulla sistemazione dei corsi d'acqua del 21 giugno 1991 (LSCA/RS 721.100)

Art. 8 Indennità per il ripristino di opere e installazioni

Nei limiti dei crediti stanziati, la Confederazione accorda ai Cantoni con capacità finanziaria media o debole indennità:

a. per il ripristino di opere e installazioni importanti per la protezione contro le piene, qualora le stesse siano divenute insufficienti nonostante una manutenzione accurata oppure siano state distrutte da fenomeni naturali;

b. per lo sgombero e il ripristino del profilo di deflusso dopo fenomeni naturali.

Art. 13 Confederazione

¹ La Confederazione esegue rilevamenti di interesse nazionale concernenti:

²⁻³.....

⁴ I servizi federali emanano istruzioni tecniche.

Legge federale sulle foreste del 4 ottobre 1991 (LFo/RS921.0)

Art. 36 Protezione da catastrofi naturali

La Confederazione versa indennità sino al 70 per cento dei costi per provvedimenti intesi alla protezione della vita umana e di beni materiali considerevoli contro le catastrofi naturali, segnatamente per

a. la costruzione e il ripristino di opere e impianti protettivi;

b. la realizzazione di foreste con funzione protettiva particolare, nonché la cura di giovani popolamenti;

c. l'istituzione di catasti e di carte dei pericoli, l'allestimento e la gestione di stazioni di misurazione nonché l'organizzazione di servizi di preallarme per garantire la sicurezza di insediamenti e di vie di comunicazione.

1.3 Livello di ordinanza

Ordinanza sulla pianificazione del territorio del 28 giugno 2000 (OPT/RS 700.1)

Art 4 Fondamenti

¹ I fondamenti constano di pianificazioni sui singoli ambiti settoriali (art. 6, cpv. 2 e 3 LPT) e di grandi linee dello sviluppo territoriale auspicato (art. 6, cpv. 1 LPT); si occupano in particolare della separazione tra comprensorio insediativo e comprensorio non insediativo.

² Le pianificazioni sui singoli ambiti settoriali mostrano le situazioni effettive e giuridiche e i prevedibili conflitti d'utilizzazione; esse contengono una valutazione degli sviluppi possibili in un'ottica globale.

Ordinanza sulla sistemazione dei corsi d'acqua del 2 novembre 1994 (OSCA/RS 721.100.1)

Art. 4 Domanda in materia di catasti e carte dei pericoli, stazioni di misurazione e sistemi d'allarme

¹ Il Cantone inoltra all'Ufficio federale la domanda di indennità accompagnata da una descrizione del progetto, dal preventivo e dalle garanzie di finanziamento.

²

Art. 20 Direttive

L'Ufficio federale emana direttive segnatamente in materia di:

a. esigenze per la protezione contro le piene, misure per la protezione contro le piene e per la rivitalizzazione delle acque;

b. allestimento di catasti e di carte dei pericoli; e

c.

Ordinanza sulle foreste del 30 novembre 1992 (OFo/RS 921.01)

Art. 15 Documenti di base

¹ I Cantoni elaborano documenti di base per la protezione dalle catastrofi naturali, segnatamente i catasti e le carte di pericoli.

² Nell'elaborazione dei documenti di base, i Cantoni tengono conto dei lavori svolti dai servizi specializzati della Confederazione e delle loro direttive tecniche.

³ I Cantoni tengono conto dei documenti di base in ogni attività d'incidenza territoriale, segnatamente nella pianificazione direttrice e d'utilizzazione.

Art. 17 Premunizione di zone soggette a catastrofi naturali

³ I Cantoni provvedono ad assicurare una pianificazione integrale che tenga conto segnatamente degli interessi di gestione della foresta, di protezione della natura e del paesaggio, della sistemazione dei corsi d'acqua, dell'agricoltura e della pianificazione del territorio.

**Ordinanza sulla sistemazione
dei corsi d'acqua del
2 novembre 1994
(OSCA/RS 721.100.1)**

**Art. 21 Regioni pericolose e
spazio riservato alle acque**

¹ I Cantoni designano le regioni
pericolose.

²

³ Essi tengono conto delle regio-
ni pericolose e dello spazio
riservato alle acque nei piani
direttori e di utilizzazione non-
ché nelle loro altre attività d'in-
cidenza territoriale.

**Art. 27 Studi di base dei
Cantoni**

¹ I Cantoni:

a.

b. tengono catasti dei pericoli;

c. allestiscono carte dei pericoli
e le tengono aggiornate;

d.

e. documentano i piú
importanti eventi dannosi;

f.

² Tengono conto dei lavori e
delle direttive tecniche realiz-
zati dalla Confederazione.

³

**Ordinanza sulle foreste
del 30 novembre 1992
(OFo/RS 921.01)**

**Art. 42 Protezione da
catastrofi naturali**

¹ I provvedimenti di premuni-
zione delle zone soggette a
catastrofi naturali ai sensi
dell'articolo 17, capoverso 1,
sono indennizzati.

L'indennità è assegnata se:

a. da un catasto dei pericoli, da
una carta dei pericoli o da
una zona di pericolo risulta
che in un determinato
territorio la vita umana o di
beni materiali considerevoli
sono minacciati;

**Art. 43 Carte dei pericoli,
stazioni di misurazione,
servizi di preallarme**

¹ L'allestimento di catasti e carte
dei pericoli, la pianificazione e
la gestione di stazioni di misu-
razione nonché l'allestimento
di servizi di preallarme sono
indennizzati.

² Il Cantone provvede affinché i
catasti e le carte dei pericoli
nonché i rilevamenti delle sta-
zioni di misurazione e dei siste-
mi d'informazione siano messi
a disposizione dell'Ufficio fede-
rale, se quest'ultimo lo chiede.

2. Valutazione delle vigenti normative del diritto federale

2.1 Osservazioni generali

L'esame delle normative del diritto federale sui pericoli naturali in generale e sulla carta dei pericoli in particolare, presentate al capitolo precedente (le disposizioni concernenti la carta dei pericoli considerano sempre lo stesso campo di applicazione delle norme di livello superiore), dimostra che siamo di fronte a una regolamentazione cresciuta con il tempo e puntualmente aggiornata. Si tratta di conseguenza di normative, che contengono lacune, hanno carattere settoriale, presentano differenze e non sono sempre coordinate tra di loro. Mancano, a livello del diritto federale, una regolamentazione unitaria e onnicomprensiva sui pericoli naturali, come pure una regolamentazione unitaria e onnicomprensiva sulle carte dei pericoli. In pratica queste lacune sono in buona parte colmate grazie a raccomandazioni e direttive complementari, oggetto di scrupolosa osservanza.

Nei capitoli seguenti questa affermazione viene specificata attraverso un commento alle norme dei tre livelli legislativi.

2.2 Livello costituzionale

Già a livello di costituzione federale questa eterogeneità è evidente. La problematica dei pericoli naturali poggia, a livello costituzionale, su tre differenti basi. La prima è l'acqua. L'acqua stessa può rappresentare un pericolo naturale. Di questo fatto tiene conto esplicitamente l'articolo costituzionale, quando assegna in maniera inequivocabile alla Confederazione il mandato di difendere vite umane e cose dagli effetti dannosi delle acque.

La seconda base è la foresta. La foresta non è di per sé un pericolo naturale. Può però proteggere da determinati pericoli naturali ed essere essa stessa minacciata da pericoli naturali. Fanno parte di questa base oggi i pericoli naturali come le valanghe, gli scoscendimenti, le erosioni e le cadute di pietre. Si tratta di un punto di partenza completamente diverso da quello dell'acqua. Nel testo costituzionale vengono fissate delle competenze in materia di foreste. Non si dice nulla a proposito dei pericoli naturali sopra elencati, che però sono sempre stati inclusi nell'essenza di questo articolo. Ciò è chiaramente messo in evidenza da R. Jagmetti nel Commento alla Costituzione federale della Confederazione svizzera del 29 maggio 1874, pubblicato dai professori Aubert, Eichenberger, Müller, Rhinow e Schindler, con riferimento all'art. 24 di questa Costituzione. Scrive nella nota 48: «L'alta sorveglianza si riferisce però secondo la Costituzione anche per quanto riguarda la foresta alla polizia (delle foreste) come difesa dai pericoli. A tale proposito e al momento dell'inserimento dell'art. 24 nella Costituzione federale di allora non si faceva differenza tra la difesa dai pericoli grazie alla foresta o a protezione di essa. Bisognava proteggere la foresta, perché essa stessa

offrì protezione contro le valanghe e le erosioni².» Il nesso con la foresta o più precisamente con la difesa dai pericoli grazie alla foresta o a conservazione della foresta deve essere sempre stato presente nella mente del legislatore, dal momento che l'art. 24 della vecchia Costituzione o l'art. 77 dell'attuale ne rappresenta la base (cf. JAGMETTI N. 63). Che questo presupposto sia oggi veramente soddisfatto, intendendo con esso la protezione totale e integrale del territorio dalle valanghe, dagli scoscendimenti, dalle erosioni e dalle cadute di pietre, dà adito a qualche dubbio. A mio avviso mancherebbe oggi un base costituzionale completa a favore di una competenza della Confederazione nell'ambito della difesa da questi pericoli. Alla stessa conclusione è evidentemente giunta anche la Commissione per l'ambiente, la pianificazione del territorio e l'energia del Consiglio Nazionale, quando discusse la creazione di una base costituzionale per il pericolo naturale «terremoto». Nel progetto in consultazione del 14 maggio 2002 a proposito di un nuovo articolo 74a della Costituzione federale si legge a pagina 11:

«La protezione contro valanghe, scoscendimenti, erosioni e caduta di pietre è regolata nella Legge sulle foreste (Art. 77 CF e art. 19 LFo), che offerse la base per la copertura dei danni (alle foreste) dopo l'uragano Lothar (cf. Foglio federale 2000 1285). La protezione deve tuttavia di per sé avere sempre una relazione con la foresta («Protezione grazie alla foresta e a conservazione della foresta» – JAGMETTI, Commento alla Costituzione federale, Cm³. 62 all'art. 24). Sebbene la Confederazione abbia sempre inteso la sua competenza nel campo del diritto in modo molto ampio (cf. JAGMETTI, op. cit. Cm. 35), con un articolo di portata generale sui pericoli naturali verrebbe ulteriormente migliorata la base costituzionale a favore di una protezione integrale contro le valanghe e i movimenti di terreno, così come oggi è praticata ai sensi dell'art. 19 LFo⁴.»

E' fuori discussione che oggi manca una competenza della Confederazione, ancorata nella costituzione, per il settore del pericolo naturale «terremoto». Per questo motivo il 24 maggio 2002 la Commissione per l'ambiente, la pianificazione del territorio e l'energia del Consiglio Nazionale – come scritto in precedenza – ha inserito nella consultazione una nuova disposizione costituzionale con la quale si colmano questa e altre lacune a livello costituzionale nel campo dei pericoli naturali. Il testo del nuovo articolo costituzionale proposto è del seguente tenore:

Art. 74a Protezione dai pericoli naturali

«La legislazione sulla protezione dai pericoli naturali è compito della Confederazione»

I risultati della consultazione sono stati nel frattempo analizzati. Si può partire dal presupposto che la Commissione di cui sopra farà una proposta al Parlamento ancora nel corso di quest'anno⁵.

² Ndt: traduzione dall'originale in tedesco – Kommentar zur Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874.

³ Cifra marginale

⁴ Ndt: traduzione dall'originale in tedesco

⁵ Con 12 voti contrari e 11 favorevoli la Commissione del Consiglio nazionale per l'ambiente, la pianificazione del territorio e l'energia ha respinto il 18 novembre 2003 l'iniziativa parlamentare elaborata da lei stessa concernente l'articolo costituzionale sulla protezione contro i pericoli naturali. Vedi APPENDICE.

La terza base per i pericoli naturali e dunque anche per la carta dei pericoli è, a livello costituzionale, la pianificazione del territorio. Se si vuole ordinare il territorio e se si deve stabilire quali utilizzazioni siano possibili, è necessaria, tra l'altro, un'esatta conoscenza dei pericoli naturali e delle rispettive zone. La base costituzionale sulla pianificazione territoriale può, a mio parere, fungere anche da base per la localizzazione e la definizione delle zone di pericolo e dunque anche da base per la carta dei pericoli, strumento adeguato per lo svolgimento di tale compito. Nel diritto sulla pianificazione del territorio non se ne fece tuttavia uso. Le disposizioni concernenti la carta dei pericoli sono contenute esclusivamente nel diritto sulla legislazione edilizia delle foreste e delle acque. Il fatto è piuttosto sorprendente, ove si consideri che nelle diverse raccomandazioni emanate dalla Confederazione nell'ambito dei pericoli naturali, lo scopo della carta dei pericoli viene così sintetizzato: «Base per la pianificazione direttrice e la pianificazione delle utilizzazioni come pure per la progettazione di misure di protezione.» La carta dei pericoli rappresenta dunque, e conformemente alle raccomandazioni emanate, la base per diverse attività d'incidenza territoriale, da regolare ai sensi dell'art. 2 della LPT. Sarebbe stato perciò possibile e in un certo modo evidente emanare normative sulla carta dei pericoli nell'ambito della pianificazione territoriale. Che ciò non sia avvenuto è spiegabile prima di tutto per motivi storici (le norme concernente i pericoli naturali erano già contenute nel diritto edilizio delle foreste e delle acque, prima che venisse emanata la LPT). Il lato discutibile di questo inserimento della carta dei pericoli negli ambiti delle foreste e delle acque consiste nel fatto che da un lato non esistono disposizioni generali riguardanti la carta dei pericoli, valide per tutti gli eventi naturali, e d'altro lato che in diversi decreti e ordinanze devono essere inserite disposizioni sulla carta dei pericoli, da formulare garantendone la maggiore concordanza possibile. Una regolamentazione nel diritto inerente alla pianificazione territoriale eliminerebbe gli svantaggi.

2.3 Livello legislativo

Come sia differenziata e poco coordinata la regolamentazione lo dimostra il livello legislativo. Nella Legge sulla pianificazione del territorio i cantoni sono semplicemente tenuti a designare quali territori sono minacciati in misura rilevante da pericoli naturali o da immissioni nocive. Non si dice però che questo compito dev'essere assolto sulla base di una carta dei pericoli. Secondo il diritto relativo alla pianificazione territoriale i cantoni sono liberi di agire come vogliono. Da parte della Confederazione non è previsto nessun sostegno finanziario per questa attività sulla base del diritto relativo alla pianificazione del territorio.

Le cose stanno diversamente ove si consideri la regolamentazione secondo la Legge sulla sistemazione dei corsi d'acqua. Qui vengono fissati principi generali, secondo cui la difesa dal

pericolo deve essere concretata. Inoltre i cantoni non sono sí obbligati, a livello di legge, ad allestire una carta dei pericoli, ma si prevede però di accordare loro delle indennità nel caso in cui agiscano in tal senso, anche se solo a favore dei cantoni con capacità finanziaria media o debole. Viene inoltre motivato, a livello di legge, il diritto della Confederazione di emanare istruzioni tecniche nel caso di piene.

La regolamentazione della Legge sulle foreste (LFo) è simile, ma non uguale. Per la prima volta e solo a livello di legge si afferma che la Confederazione vuole regolare anche i pericoli derivanti dalle valanghe e dai movimenti di terreno. I princîpi, secondo i quali ciò si realizzi, mancano, a differenza di quanto avviene per la LSCA. Anche nella LFo è previsto il versamento di indennità, se catasti e carte di pericolo vengono allestiti, tuttavia senza la limitazione, a livello legislativo, ai cantoni con capacità finanziaria media o debole. Le modalità del versamento non sono identiche anche in altri punti a quella contenuta nella LSCA. A differenza di quanto indicato nella LSCA, manca nella LFo una disposizione concernente il diritto a emanare istruzioni tecniche.

La carta dei pericoli è prevista dunque a livello legislativo solo per le valanghe, i pericoli derivanti dai movimenti di terreno e per i pericoli provenienti dall'azione dannosa delle acque, per quel che concerne le valanghe e i movimenti di terreno tuttavia solo con le limitazioni illustrate a proposito della Costituzione. Manca invece totalmente ogni disposizione concernente i terremoti. Inoltre, e a livello legislativo, è creata la base per il versamento di un'indennità per l'allestimento delle carte dei pericoli. Non si parla tuttavia dell'obbligo dei cantoni a operare in tal senso. La materia è ripresa a livello di ordinanza.

Che questa regolamentazione a livello legislativo corrisponda ai princîpi della legislazione è, a mio modo di vedere, motivo di forti dubbi, precisamente per le seguenti ragioni:

Secondo l'art. 3, cpv. 2, della Legge federale sugli aiuti finanziari e le indennità (Legge sui sussidi – LSu) del 5 ottobre 1990 «Le indennità sono prestazioni concesse a beneficiari estranei all'amministrazione federale per attenuare o compensare oneri finanziari risultanti dall'adempimento:

- a. di compiti prescritti dal diritto federale;
- b. di compiti di diritto pubblico, che la Confederazione ha affidato al beneficiario.»

Abbiamo visto che i cantoni sono tenuti ad allestire carte dei pericoli unicamente a livello di ordinanza. E' dunque strano che a livello di legge venga creata di fatto la base che consente

di versare un'indennità per un obbligo, sancito solo a livello di ordinanza. Si può comunque obiettare che il mandato ai cantoni di delimitare i territori minacciati in misura rilevante da pericoli naturali sia ancorato nella Legge sulla pianificazione del territorio. Dunque l'obbligo figura già a livello legislativo. Dovessimo tuttavia tener per fondata questa obiezione, mal si capisce perché l'obbligo di allestire una carta dei pericoli e il diritto di vedersi concessa un'indennità per questa prestazione non sia ancorato anche nella Legge sulla pianificazione del territorio. A mio avviso, l'obbligo di allestire carte dei pericoli avrebbe dovuto essere regolato a livello di legge.

Non si tratta con ciò di mettere in discussione la regolamentazione vigente. Si tratta piuttosto di riflessioni con cui si vuole dimostrare che, dal punto di vista legislativo, l'ambito dei pericoli naturali e il settore particolare delle carte dei pericoli mancano attualmente di coerenza, ciò che ha dato origine, a livello legislativo, a norme discordanti e incomplete. Si è manifestamente sempre cercato di risolvere problemi emergenti in maniera settoriale, ciò che ha inevitabilmente accresciuto l'eterogeneità della materia.

2.4 Livello di ordinanza

Ci troviamo di fronte allo stesso quadro. Ci sono norme settoriali nel diritto sulle foreste e sulla sistemazione dei corsi d'acqua, mentre nel diritto sulla pianificazione del territorio esse sono di gran lunga assenti.

Ai sensi dell'art. 15 dell'Ordinanza sulle foreste e dell'art. 27 dell'Ordinanza sulla sistemazione dei corsi d'acqua, i cantoni sono tenuti ad allestire carte dei pericoli. Secondo le due ordinanze, i cantoni sono anche obbligati a tener conto dei lavori e delle direttive dei servizi specializzati della Confederazione. Considerate separatamente, le norme presentano tuttavia molte differenze. Nell'Ofo l'obbligo di considerare i documenti di base della Confederazione è ben esplicitato, ma poco preciso. Nell'OSCA l'Ufficio federale è tenuto molto specificatamente a emanare direttive in materia di catasti e carte dei pericoli. Anche gli obblighi dei cantoni di produrre gli studi di base nel campo dei pericoli naturali sono definiti in maniera discordante da ordinanza a ordinanza. Nel diritto sulla sistemazione dei corsi d'acqua essi sono oggetto di una descrizione relativamente particolareggiata, mentre nel diritto sulle foreste la formulazione è molto generica. Si rimanda, per altri particolari, ai testi delle ordinanze, contenute nel presente documento. Le differenze colpiscono subito l'attenzione.

Un esame più approfondito merita l'obbligo dei cantoni di tener conto dei fondamenti, elaborati dalla Confederazione. Secondo l'art. 20 dell'OSCA l'Ufficio federale ha il compito di

emanare direttive in materia di allestimento di catasti e di carte dei pericoli. Se si considerano le peculiarità di una carta dei pericoli, di cui al capitolo II del presente documento, l'Ufficio federale ha di conseguenza il compito di elencare i criteri oggettivi e scientifici sulla base dei quali la carta dei pericoli dev'essere allestita, così che siano evidenti il genere e l'intensità dei pericoli come pure il grado di probabilità che un evento si produca. L'Ufficio federale delle acque e della geologia (UFAEG) ha ottemperato a questo obbligo, tuttavia dapprima sotto forma di raccomandazioni e non di direttive (cf. la nota secondo cui si esprime l'intenzione di pubblicare le raccomandazioni a una data successiva sotto forma di direttive, tenuto conto delle necessarie correzioni e adattamenti). Positivo è il fatto che questi lavori siano stati coordinati con riferimento ad altri pericoli naturali sulla base dei relativi presupposti e, nel limite del possibile, armonizzati tra di loro. Lo testimonia il fatto che tutt'e tre gli uffici federali interessati, l'Ufficio federale delle acque e della geologia (UFAEG), l'Ufficio federale dello sviluppo territoriale (ARE) e l'Ufficio federale dell'ambiente, delle foreste e del paesaggio (UFAP), abbiano emanato in comune due raccomandazioni. Si tratta da un lato della raccomandazione «Berücksichtigung der Hochwassergefahren bei raumwirksamen Tätigkeiten⁶», dall'altro della raccomandazione «Berücksichtigung der Massenbewegungsfahren bei raumwirksamen Tätigkeiten⁷». Ambedue le raccomandazioni sono in sintonia con la direttiva, di precedente pubblicazione, sulla presa in considerazione del pericolo di valanghe nel caso di attività d'incidenza territoriale.

Questo documento venne emanato già nel 1984, edito dall'allora Ufficio federale delle foreste e dall'Istituto federale per lo studio della neve e delle valanghe, con la probabile collaborazione dell'ARE. Basi legali furono la disposizione dell'ordinanza di allora sulla polizia delle foreste, oggi non più in vigore, e la disposizione della LPT, che autorizza la Confederazione a sostenere i cantoni nell'adempimento dei loro compiti.

Se si presta la dovuta attenzione ai contenuti di queste raccomandazioni e della direttiva, si constata che esse contengono indicazioni concrete sul modo di quantificare i singoli pericoli naturali, di classificarli per quanto riguarda la probabilità che l'evento si produca, e indicazioni sul modo di combinare intensità e probabilità, così da poter ottenere una definizione della grandezza di ogni pericolo. In tal senso esse rispondono in tutto e per tutto agli obiettivi dell'ordinanza. Nelle raccomandazioni e nella direttiva si compie però un passo avanti quando si definiscono le conseguenze relative alla pianificazione territoriale che i diversi gradi di pericolo dovrebbero avere. Gli Uffici federali definiscono così degli obiettivi che vanno oltre a ciò che è sancito agli art. 20 dell'OSCA e art. 15 dell'OFo in materia di allestimento delle carte dei pericoli. Con la carta dei pericoli si dovrebbe appunto «solo» appurare

⁶ Vedi nota 1

⁷ Vedi nota 1

dove è possibile che si verifichi una situazione di pericolo, di che genere, con quale intensità e frequenza. Quando però si afferma che in una determinata zona di pericolo, contrassegnata dal colore rosso, non è permesso, di regola, l'edificazione – per analogia il ragionamento vale anche per le altre zone di pericolo – ciò significa che ci si preoccupa anche già delle conseguenze che potrebbero avere le indicazioni della carta dei pericoli. Ma qui si tratta, per principio, di un compito dei cantoni. Manca attualmente, a mio avviso, una base che assegni tale mandato alla Confederazione. La carta dei pericoli deve, secondo le norme attuali, fungere da fondamento da un lato per i cantoni nell'assolvimento del compito loro conferito di definire quali zone sono minacciate in maniera considerevole da pericoli naturali o da importanti eventi dannosi, d'altro lato da fondamento per i comuni quando si tratta di trarre le debite conseguenze nella definizione della loro pianificazione dell'utilizzazione. Se, ai sensi dell'art. 20 dell'OSCA, l'Ufficio federale ha la competenza di emanare direttive in materia di allestimento delle carte dei pericoli, questa disposizione non basta tuttavia per formulare obiettivi di base in materia di messa in atto di misure inerenti alla pianificazione territoriale. Anche l'art. 27 OSCA e l'art. 15 OFo non rappresentano a tale proposito una base sufficiente, dal momento che qui si tratta di obiettivi relativi all'elaborazione di documenti di base ai fini dell'allestimento della carta dei pericoli. Che infine la base giuridica per la direttiva delle valanghe, tratta dall'art. 13, cpv. 1, LPT, rappresenti veramente un presupposto vincolante per una concreta messa in atto nell'ambito della pianificazione territoriale è, secondo me, pure ancora tutto da dimostrare, dal momento che nell'articolo in questione si tratta solo dell'elaborazione di fondamenti e dunque di un sostegno.

Non intendo con queste argomentazioni affermare che i fondamenti contenuti nelle raccomandazioni e nella direttiva, per quel che riguarda la loro applicazione nel campo della pianificazione territoriale, siano sbagliati. A mio avviso sussistono solo seri dubbi se questa materia sia o debba essere anche effettivamente compito degli uffici federali. Secondo me non esiste nessun problema concreto fintanto che le indicazioni vengono trasmesse solo sotto forma di raccomandazioni – nel senso etimologico del termine – perché è pur lecito che la Confederazione abbia il diritto di formulare in ogni tempo raccomandazioni ai cantoni e ai comuni. La cosa si fa più problematica se alle raccomandazioni vengono attribuiti altri significati. E' il caso nella fattispecie, dal momento che di queste raccomandazioni si deve tener conto. Si va dunque oltre la natura stessa della raccomandazione – intesa come l'espressione di un'opinione che si decide di condividere o no – . Si tratta in verità di un sostegno di carattere esecutivo, indirizzato ai cantoni che probabilmente, per quel che concerne il suo effetto, equivale a una direttiva o a un ordine (anche se nella raccomandazione si

agisce come se si trattasse di questo). I cantoni sono tenuti a ottemperare a quanto indicato nel documento, cioè, a mio avviso e come minimo, a dover giustificare eventuali deroghe. Altrimenti rischiano di non ricevere nessuna indennità. Per questa ragione le raccomandazioni o direttive emanate generano un certo effetto. Poiché nell'ambito della messa in atto di disposizioni concernenti la pianificazione territoriale – come spiegato prima – il tutto si realizza in mancanza di una base legale, ciò avviene, dal punto di vista del diritto, non senza problemi.

E' un aspetto che deve essere ancora approfondito. La miglior soluzione consiste nell'affrontare il problema nell'ambito del dibattito sul nuovo articolo costituzionale e sulla legislazione che sarà emanata in esecuzione di quest'ultimo. La questione centrale potrebbe essere: in che rapporto sta la nuova competenza integrale della Confederazione nel campo dei pericoli naturali con la competenza, piuttosto di peso, dei cantoni nel campo della pianificazione territoriale. Ha poco senso dirimere la questione con riferimento all'attuale situazione giuridica.

3. Quali effetti hanno sui cantoni e sui proprietari di fondi queste disposizioni del diritto federale?

Le disposizioni del diritto federale contemplano per i cantoni il compito di allestire carte dei pericoli secondo i criteri oggettivi e scientifici, emanati dalla Confederazione, di cui dover tener conto nell'elaborazione degli strumenti della pianificazione direttrice e delle utilizzazioni e nell'ambito di altre attività d'incidenza territoriale. Per i cantoni la carta dei pericoli rappresenta una base per decisioni nel campo delle misure di protezione. La carta dei pericoli è dunque una base essenziale per tutte le attività d'incidenza territoriale. Le decisioni circa quesiti che si pongono nell'ambito delle attività d'incidenza territoriale non si prendono tuttavia solo sulla base della carta dei pericoli; ci vogliono ulteriori importanti informazioni: in particolare una valutazione del rischio come conseguenza da un lato dei pericoli riconosciuti e precisamente dell'entità della minaccia per vite umane e beni materiali, dall'altro dell'incidenza finanziaria. L'attività d'incidenza territoriale deve sempre rispondere al principio della proporzionalità, per la cui valutazione la carta dei pericoli è sí una base essenziale, ma non la sola.

Secondo le disposizioni del diritto federale, i cantoni hanno inoltre il diritto di percepire indennità su una parte dei costi che derivano dall'elaborazione della carta dei pericoli. Esse contengono infine un mandato ai cantoni di legiferare in materia, i quali a loro volta devono tuttavia decidere chi allestisce e finanzia la carta, per quali zone dev'essere elaborata, secondo quali criteri e quale importanza i comuni devono attribuire a quel documento fondamentale.

Per i proprietari di fondi le disposizioni federali non hanno nessun effetto diretto. Per loro è vincolante solo il piano d'utilizzazione, con il quale si mettono in atto i contenuti della carta dei pericoli attraverso l'inserimento di determinati territori nelle zone di pericolo, gravate da divieti di edificabilità, restrizioni dell'edificabilità, misure organizzative o tecniche di protezione e di premunizione. Le disposizioni del diritto federale hanno dunque per i proprietari di fondi solo effetti indiretti. Il fatto è di grande importanza. L'inserimento di una proprietà fondiaria in una zona di pericolo sulla base del piano d'utilizzazione grava sulla proprietà sotto forma di una limitazione pubblica della proprietà. Può trattarsi di un non-azzonamento, di un dezonamento o di un inserimento in un zona di limitata utilizzazione. Secondo l'art. 36 CF la restrizione dei diritti fondamentali è ammessa solo se ha una base legale, è giustificata da un interesse pubblico ed è proporzionata allo scopo (cf. anche Tf 114 I a 245 E. 5). Con riferimento all'interesse pubblico, un ruolo determinante hanno la carta dei pericoli rispettivamente le dichiarazioni e le perizie sul potenziale di pericolo o la sicurezza edilizia di una determinata zona. Nella sentenza di cui sopra, il Tribunale federale ha giudicato fondata l'esistenza del pubblico interesse come premessa per un intervento a favore di restrizioni della proprietà.

Nella sentenza si trattava dell'inserimento di parecchie parcelle in una zona di pericolo sulla base del piano di azzonamento. Secondo la legislazione edilizia comunale esiste per questa zona il divieto di costruzione di edifici da destinare al soggiorno di persone o di animali. In seguito a ricorso, il governo cantonale ha negato l'adeguatezza della zona in quanto a edificabilità, basandosi sui lavori della commissione dei pericoli naturali, che si appellava a una perizia geotecnica con carta dei rischi, considerata la base per l'allestimento della carta dei pericoli. In ultima istanza, la decisione è stata confermata dal Tribunale federale. Una carta dei pericoli può dunque documentare il pubblico interesse e determinare così in modo essenziale la decisione sull'adeguatezza di una zona come territorio edificabile. Sulla via dell'applicazione della carta dei pericoli all'interno del piano di azzonamento o semmai direttamente a livello di ordinanza (cf. VI, cifra 4), le disposizioni del diritto federale possono così avere, grazie alla carta dei pericoli, indirettamente un significato giuridico per i proprietari di fondi.

4. Dove si situano i limiti dell'effetto che discende dal diritto federale?

Sulla base delle precedenti argomentazioni si può affermare, a proposito di questa domanda, che la Confederazione ha già fatto uso sotto ogni aspetto di tutte le competenze che le derivano dalla vigente legislazione. Si è constatato che ha sfruttato nel migliore dei modi le sue competenze nel campo delle valanghe e dei pericoli derivanti da movimenti di terreno e fatto buon uso delle sue competenze con le sue raccomandazioni e la direttiva sulla carta dei pericoli. Se la Confederazione vuole più competenze, se vuole intervenire in maniera più efficace nell'ambito della protezione e della difesa dai pericoli naturali, ha bisogno di nuove competenze, ancorate in particolare nel diritto costituzionale. Una competenza non ancora sfruttata sarebbe quella attinente all'allestimento della carta dei pericoli nel campo dei terremoti, presente tuttavia nel diritto sulla pianificazione del territorio. Se queste nuove competenze sono effettivamente necessarie, a questa domanda si risponde al capitolo V. Come prima conclusione può bastare la constatazione che la Confederazione, sulla base della situazione giuridica attuale, ha esercitato il suo influsso in maniera abbastanza completa, in parte persino in modo piuttosto estensivo.

IV. Come hanno disciplinato la materia i cantoni, sulla base delle norme del diritto federale?

Per rispondere alla domanda, i cantoni sono stati invitati, nel quadro di questo studio preliminare, a trasmettere copia delle direttive da loro elaborate nell'ambito dell'allestimento delle carte dei pericoli e dei piani delle zone di pericolo come pure i documenti di giurisprudenza cantonale sulla rappresentazione cartografica dei pericoli e la loro applicazione nel quadro della pianificazione del territorio. Tutti i cantoni hanno risposto all'invito e inviato o comunicato, nel limite del possibile, la documentazione richiesta. A proposito delle basi legali a livello cantonale, il sottoscritto ha consultato Internet, a parziale complemento delle informazioni ricevute.

Sulla base di questi documenti di base si è tentato di esprimere un giudizio sulla situazione nei cantoni, partendo da differenti punti di osservazione. Questo lavoro ha richiesto la ponderazione e la classificazione di determinati dati, non sempre facili da attuare. Ci si deve inoltre rendere conto che si tratta di una rappresentazione dello stato attuale, non scevra dunque da un certo elemento contingente. A ciò s'aggiunge il fatto che nel quadro di uno studio preliminare non si tratta di riprodurre nei particolari tutti i documenti di base dei cantoni e le soluzioni adottate. D'accordo con il gruppo di accompagnamento, ho dunque deciso non tanto di formulare osservazioni concrete sui singoli cantoni, quanto di esprimere in maniera riassuntiva il mio personale giudizio sullo stato attuale nei cantoni, considerato da diverse prospettive.

Sulla scorta dei documenti messi a disposizione, mi sono concentrato sulle seguenti domande:

1. Il concetto di carta dei pericoli corrisponde a quello definito nelle raccomandazioni federali? Sono a disposizione carte indicative dei pericoli?

Nella grande maggioranza, il concetto di carta dei pericoli corrisponde a quello delle raccomandazioni federali e questo nella maggioranza dei casi attraverso il rinvio a queste raccomandazioni. In alcuni cantoni e sulla base della documentazione a disposizione è impossibile dare una risposta attendibile. Ciò non vuol dire tuttavia che, a livello di applicazione pratica, il concetto non sia stato rispettato. Alcuni, seppur pochi, cantoni hanno inoltre dibattuto la problematica in maniera ancora molto limitata. Carte indicative dei pericoli sono a disposizione, almeno secondo la documentazione ricevuta, nella metà

circa dei cantoni. In diversi cantoni è presente un catasto degli eventi, in pochi anche la carta dei fenomeni, al posto o a complemento della carta indicativa dei pericoli.

Conclusione: Il concetto di carta dei pericoli è nella maggioranza dei casi quello definito dalla Confederazione. Le altre carte e i catasti, contenuti nelle raccomandazioni federali, sono stati adottati solo in pochi cantoni. I più frequenti sono – accanto alla carta dei pericoli – i catasti degli eventi e le carte indicative dei pericoli.

2. E' definito il significato della carta dei pericoli?

Nella maggioranza dei cantoni il significato della carta dei pericoli è definito. Deve per lo più servire da base per la pianificazione delle utilizzazioni. In alcuni cantoni il significato della carta dei pericoli è definito in maniera completa e particolareggiata, nella maggioranza dei cantoni tuttavia è descritto in maniera poco precisa e piuttosto lacunosa. Ciò risulta dai documenti a disposizione. Rimane naturalmente aperta la questione a sapere se nella pratica la carta dei pericoli serva ad altri scopi oltre a quelli indicati nella documentazione di base trasmessa. Colpisce inoltre che la carta dei pericoli riguardi in alcuni cantoni e sulla base dei documenti ricevuti solo o il bosco o le acque.

Conclusione: Il significato della carta dei pericoli è in molti cantoni in qualche maniera definito. La definizione è tuttavia nella maggioranza dei casi incompleta.

3. Come sono state applicate le prescrizioni della Confederazione?

A tale proposito, le differenze tra i cantoni sono molto grandi. Colpisce in generale il fatto che l'applicazione a livello legislativo sia avvenuta in maniera piuttosto rudimentale. In alcuni cantoni le normative concernono solo le foreste. Tuttavia queste norme legislative sono in parecchi cantoni completate da altri documenti di base. Molto spesso il piano direttore cantonale serve all'applicazione delle prescrizioni della Confederazione. Inoltre in parecchi cantoni sono vigenti anche altre direttive o indicazioni di concetto.

Conclusione: A livello legislativo (leggi e ordinanze cantonali) l'applicazione delle prescrizioni federali avviene in maniera piuttosto rudimentale. Sulla base di obiettivi complementari nel piano direttore cantonale, in direttive e indicazioni di concetto, le lacune esistenti sono però spesso colmate completamente o almeno in parte.

4. Esistono istruzioni su come i risultati della carta dei pericoli devono essere applicati nella pianificazione delle utilizzazioni?

E' dimostrato che laddove i cantoni si sono già occupati in modo intensivo della materia, tali istruzioni, proposte ecc. sono spesso disponibili. Di regola, fungono da base le raccomandazioni e la direttiva della Confederazione, che – come riferito – contengono già disposizioni al proposito. A questo punto si deve però richiamare la problematica di fondo di simili istruzioni: è giusto infatti tendere a una certa armonizzazione. Nel contempo bisogna tuttavia rendersi ben conto che un'armonizzazione al cento per cento non è possibile, perché nella trasposizione sul terreno del piano di utilizzazione dev'essere garantito anche il principio della proporzionalità e dunque la presa in considerazione del caso singolo è prioritaria rispetto a un astratto schematismo.

Conclusione: In alcuni cantoni sono state emanate istruzioni in aiuto dei comuni.

5. Le carte dei pericoli devono coprire la totalità del territorio?

L'allestimento di una carta dei pericoli che copra l'intera del territorio è estremamente raro. La delimitazione delle zone, per le quali si elabora una carta dei pericoli, varia molto da cantone a cantone, ammesso che esista già una regolamentazione. Si citano in particolare: zone abitate, parti di agglomerati, zone edificabili e zone agricole, quando dal catasto dei pericoli si evince la necessità di allestire una carta.

Conclusione: Pratica poco unitaria con tendenza piuttosto restia.

6. Le carte dei pericoli sono approvate dall'autorità?

La domanda è emersa solo dopo aver preso visione delle regolamentazioni cantonali. Ero partito a dir la verità dal tacito presupposto che un'approvazione non fosse necessaria, prima di tutto partendo dalla constatazione che la carta dei pericoli è, in fin dei conti, solo un mezzo ausiliare per la susseguente adozione di basi legali come ordinanze e ordinamenti. Se c'è invece approvazione, sorge subito la domanda a sapere quale sia in pratica l'effetto di una simile approvazione. La carta dei pericoli dovrebbe in questo caso avere un carattere effettivamente vincolante. Ma la natura di tale vincolo non è per nulla regolamentato, per cui alla fin fine l'effetto dell'approvazione risulta non chiaro. L'esame dei documenti mette pure in risalto che un'approvazione formale è prevista solo a titolo eccezionale.

Conclusione: Le carte dei pericoli vengono sottoposte ad approvazione solo formalmente e a titolo eccezionale.

7. Sono rispettate le raccomandazioni della Confederazione?

Nella maggioranza dei cantoni, che hanno già regolamentato la materia, le raccomandazioni della Confederazione sono rispettate, sebbene secondo modalità differenziate. In parte si rimanda genericamente a quelle raccomandazioni, in parte si riprendono nei documenti cantonali, senza modificarne il tenore, le regolamentazioni e le restrizioni ivi contenute. Ci sono però anche cantoni che procedono, documentandole, ad alcune deroghe effettive alle raccomandazioni federali. Ma si tratta piuttosto di un'eccezione.

Conclusione: Nella maggioranza dei casi le raccomandazioni della Confederazione sono rispettate senza modificarne il tenore, salvo pochissime deroghe.

8. Chi è responsabile dell'allestimento della carta dei pericoli?

Nella maggioranza dei casi la responsabilità è delle autorità cantonali, con la precisazione che i comuni vengono per lo più coinvolti nel lavoro di elaborazione. Ci sono però alcuni cantoni che trasmettono la responsabilità ai comuni, assicurando loro il sostegno.

Conclusione: Di regola, le autorità cantonali.

9. Chi paga il lavoro di allestimento della carta dei pericoli?

Si parte dalla premessa che la Confederazione indennizza l'elaborazione della carta dei pericoli. Sorge dunque spontanea una domanda interessante: il cantone assume i costi residui o i comuni sono chiamati a partecipare alla copertura dei costi? La risposta a questa domanda non è stata facile, perché è manifestamente difficile stabilire per ogni caso la pratica adottata solo sulla base delle normative di legge. Il tutto dipende infatti in maniera determinante dalle modalità secondo le quali si sviluppa il processo di allestimento della carta dei pericoli. In ogni modo risulta chiaro che in certi cantoni pure i comuni sono chiamati alla cassa, anche se la responsabilità dell'allestimento grava sul cantone.

Conclusione: Oltre alla Confederazione, nella maggior parte dei casi anche il cantone partecipa alla copertura dei costi. Spesso si tratta tuttavia – per quanto concerne l'aspetto finanziario – di un ente collettivo di cui fanno parte Confederazione, cantone e comune.

10. A che punto sono i lavori di allestimento delle carte dei pericoli?

Non si è potuta svolgere un'analisi completa poiché la materia non fa parte del mandato ricevuto e nemmeno i cantoni sono stati invitati a produrre i dati necessari. La documentazione ricevuta consente tuttavia di esprimere alcune considerazioni. Già dalle poche informazioni ricevute si può dedurre che lo stato dei lavori si differenzia molto da cantone a cantone. Ci sono alcuni (pochi) cantoni che si trovano già in una fase molto avanzata, altri invece sono praticamente ancora al palo di partenza. Globalmente si può affermare che nella maggioranza dei cantoni i lavori sono sí in corso, ma la loro conclusione è tuttavia ancora di là da venire.

Conclusione: Nella maggioranza dei cantoni i lavori sono in corso. Ci vorrà ancora molto tempo.

Secondo il mandato ricevuto, si tratta ancora di appurare, a proposito di quest'ultimo punto, quali effetti le disposizioni cantonali avranno sui comuni e i proprietari di fondi.

Per quanto concerne quest'ultimi vale il rinvio alle risoluzioni del diritto federale. Le prescrizioni cantonali non hanno un effetto diretto sui proprietari di fondi, ma solo uno indiretto come conseguenza dell'applicazione dei risultati della carta dei pericoli nell'elaborazione della pianificazione delle utilizzazioni e di altre attività d'incidenza territoriale.

Sui comuni l'effetto delle disposizioni cantonali è invece piú marcato, ma in misura differenziata da cantone a cantone. Ci sono cantoni che trasferiscono praticamente in modo integrale ai comuni gli obblighi derivanti dal diritto federale. La maggioranza degli altri cantoni assume per sé questi obblighi, creando così una base per i comuni, incaricati di applicarli sul terreno nell'ambito dell'allestimento dei piani d'utilizzazione. Ci sono poi anche forme miste, secondo le quali cantone e comuni collaborano strettamente all'elaborazione della carta dei pericoli.

V. Valutazione complessiva delle diverse norme di legge

1. Ci sono lacune a livello federale o a livello cantonale? Urgono provvedimenti?

1.1 A livello federale

Risulta da quanto esposto precedentemente, che a livello federale la competenza della Confederazione nel campo dei pericoli naturali non è ampia. La lacuna più grande è stata già messa in evidenza: per i terremoti non esiste nessuna normativa. Per lo stretto ambito della carta dei pericoli concernente i terremoti, si potrebbe colmare la lacuna con una normativa sulla base della già vigente competenza in materia di pianificazione del territorio, ciò che in pratica e finora non è mai stato fatto. Manca inoltre anche una competenza della Confederazione in materia di terremoti. Si sta dunque redigendo un nuovo articolo costituzionale che deve colmare questa lacuna. Nel contempo deve però essere migliorata l'attuale debole base costituzionale nel campo dei pericoli derivanti da valanghe o da movimenti di terreno. La proposta va nel senso di creare a livello costituzionale una nuova e generale competenza della Confederazione nell'ambito dei pericoli naturali. Questa proposta è, anche dal mio punto di vista, da sostenere. Sarebbe sbagliato limitarsi a creare una base legale complementare solo per i terremoti. Oltre a colmare altre lacune settoriali, l'obiettivo da raggiungere è in particolare quello di considerare a livello di costituzione i pericoli naturali secondo un'unità di dottrina e non più settorialmente. Queste considerazioni valgono, a mio avviso, anche per una regolamentazione a livello di legge. E' stato detto in precedenza che l'attuale regolamentazione settoriale non può essere dichiarata soddisfacente. Essa causa da un lato doppioni e ripetizioni e dall'altro contraddizioni, di cui non si sa con precisione, se si tratta coscientemente o inconsapevolmente di nuove regolamentazioni. Contiene però anche altre lacune che in parte devono essere nuovamente inserite in tutte le regolamentazioni settoriali (per es. problemi delle misure temporanee e servizi di preallerta). Anche se si ammette che con le raccomandazioni si è tentato, pur con successo, di porre rimedio a questa settorialità, non può certo essere questo un motivo per rimanere arroccati, dal punto di vista legislativo, a questa ripartizione settoriale della materia. Con la creazione di basi settoriali a livello di legge e di costituzione, anche se completate da quelle per i terremoti, non si farebbe altro che accentuare di nuovo gli svantaggi di cui s'è detto prima. Si raccomanda dunque, licenziato il nuovo articolo costituzionale sui pericoli naturali considerati nella loro globalità, di elaborare una legge sui pericoli naturali in cui si riassumano tutte le normative necessarie per tutti i pericoli naturali. Oltre ai vantaggi di cui s'è detto prima, che derivano dalla rinuncia a un approccio settoriale della materia, sarebbe nel contempo possibile sostituire l'attuale regolamentazione, nata nel corso del tempo, con una nuova, ripensata nella sua totalità, e

ancorare nel nuovo testo i principi fondamentali, secondo i quali si vogliono affrontare i pericoli naturali. A tale proposito si dovrebbe inoltre verificare in che misura questo nuovo articolo costituzionale consentirà alla Confederazione di fissare norme di base vincolanti per i cantoni, cui spetta un'ampia competenza per intervenire nell'ambito della pianificazione del territorio in relazione ai pericoli naturali e alla messa in atto sul terreno delle stesse norme pianificatorie. Si tratterebbe dunque di procedere a un'analisi del reciproco rapporto tra questi due articoli costituzionali⁸, perché si sappia esattamente, per esempio, se la Confederazione, in materia di applicazione delle misure, ha il diritto di prescrivere ai cantoni quanto oggi è contenuto nelle raccomandazioni e nelle direttive.

Riassumendo, si prende atto che a livello del diritto federale sussistono delle lacune. Si è cominciato a colmarle a livello costituzionale. Non si sfugge dall'imboccare la strada che conduce a una regolamentazione unitaria e integrale dei pericoli naturali. Si tratta dunque di operare con coerenza anche ai livelli di legge e di ordinanza. Se per motivi finanziari o per altre ragioni non è attualmente possibile operare in tal senso, si dovrebbe almeno approfittare dell'occasione per armonizzare le disposizioni vigenti, così da raggiungere una migliore omogeneità a livello legislativo.

1.2 A livello cantonale

A livello di leggi e di ordinanze le lacune sono ancora considerevoli. Come affermato in precedenza, prescrizioni legali sono contenute molto spesso esclusivamente nella legislazione sulle foreste. In alcuni cantoni manca nella giurisprudenza una regolamentazione dell'intero complesso delle problematiche. Il mandato di legiferare in materia, conferito ai cantoni sulla base delle prescrizioni del diritto federale, è da molte parti non ancora o per nulla assolto.

Bisogna tuttavia precisare che i cantoni hanno tendenzialmente progredito di più nella pratica che non a livello legislativo. Le norme del diritto federale vengono infatti applicate in alcuni cantoni, nei quali i lavori a livello legislativo non sono progrediti di molto, sulla base di direttive, istruzioni e concetti. L'eccezione è rappresentata dal caso dei terremoti, ambito nel quale finora non si è fatto praticamente nulla. Il pericolo di terremoti è al contrario persino espressamente stralciato in alcune direttive o in altri documenti di base.

Sussistono dunque anche a livello cantonale lacune legislative e la necessità di operare per colmare quelle alcune è dunque molto forte. Considerato il fatto che anche a livello di Confederazione – come accennato prima – ci si trova di fronte o ci si dovrebbe trovare di fronte a una nuova regolamentazione dell'ambito dei pericoli naturali, ha probabilmente

⁸ Ndt: Art. 75 CF (Pianificazione del territorio) e art. 74a CF (progetto, Protezione dai pericoli naturali)

poco senso che i cantoni cerchino in via prioritaria di colmare le lacune giuridiche. Risponde probabilmente a ragioni di maggiore efficienza porre l'accento principale sull'allestimento effettivo delle carte dei pericoli, nella misura in cui ciò è sostenibile sulla base del vigente ordinamento giuridico, e di rinviare di qualche tempo l'elaborazione della regolamentazione giuridica, fintanto che non entra in vigore la nuova base a livello di Confederazione. Norme legali dovrebbero essere introdotte provvisoriamente a livello cantonale, solo laddove la loro mancanza non consente di procedere all'allestimento delle carte dei pericoli.

2. Le regolamentazione a livello di legge rende possibile una soluzione unitaria?

Come affermato in precedenza, non sono tanto le norme di legge (ai livelli di Confederazione e di cantoni) che rendono possibile una soluzione unitaria, quanto e sopra tutto le raccomandazioni elaborate e armonizzate dai singoli uffici e la direttiva, oltre alla loro applicazione sul terreno. E' dimostrato infatti che i cantoni sono ben lieti di disporre di determinati documenti di base, di natura specialistica e scientifica, per cui sono pronti a rispettarne le norme e ad applicarle su vasta scala. Ecco perché quasi ovunque, dove si è dato avvio all'elaborazione di carte dei pericoli, è stata raggiunta, nonostante l'eterogeneità delle norme giuridiche, un'omogeneità molto ampia nel lavoro di allestimento. Per quanto possa essere possibile esprimere un giudizio, le deroghe ai documenti di base della Confederazione nell'ambito tecnico-specialistico sono estremamente rare. Dove sono state introdotte, non hanno prodotto effetti negativi, poiché si tratta anche di considerare il fatto che la carta dei pericoli è e deve essere in fin dei conti «solo» la base per le attività d'incidenza territoriale e per la loro implementazione sul terreno, sussistendo comunque un certo margine di manovra. In pratica, l'applicazione delle raccomandazioni e della direttiva consentono di raggiungere risultati molto evidenti. Sulla base del vigente ordinamento legislativo la situazione non può essere praticamente migliorata. Sarebbe possibile compiere un passo avanti se a livello federale fossero introdotti fondamenti nuovi, unitari e integrali.

3. Lo strumento della carta dei pericoli viene utilizzato in maniera ottimale?

E' impossibile dare una risposta sulla base della documentazione a disposizione e dello stato di elaborazione delle carte dei pericoli nei cantoni. Considerati i fondamenti del diritto federale, lo strumento della carta dei pericoli rappresenta certamente uno strumento adeguato per realizzare attività d'incidenza territoriale. Se e come viene usato nella pratica, lo si potrà accertare in futuro.

4. Riassunto

La valutazione delle vigenti norme di legge riguardanti i pericoli naturali in generale e la carta dei pericoli in particolare dimostra che tanto a livello federale quanto a quello cantonale è necessario intervenire con sollecitudine. Le vigenti prescrizioni legislative sono chiaramente suscettibili di essere migliorate. In pratica, e nel caso concreto dell'elaborazione della carta dei pericoli, queste lacune non sembrano produrre troppi svantaggi prima di tutto grazie alle raccomandazioni e alla direttiva dei tre uffici federali, poi perché i cantoni ottemperano ampiamente a quelle raccomandazioni e alla direttiva federale. Su questa base si possono elaborare testi aggiuntivi e lavorare sul piano pratico. Ciò giustifica il fatto di procedere prioritariamente con un miglioramento della situazione giuridica a livello federale e in seguito con i necessari adattamenti legislativi a livello cantonale. S'impone l'eccezione quando il vigente ordinamento cantonale dovesse intralciare la messa in atto di una sollecita elaborazione della carta dei pericoli. A livello federale un nuovo ordinamento che comprenda tutti i pericoli naturali dev'essere allestito senza reticenze. Dopo l'accettazione della nuova disposizione costituzionale, già elaborata, dovrebbe essere redatta una nuova legge unitaria sui pericoli naturali, prendendo così le distanze da regolamentazioni settoriali.

VI. Risposte ad altre domande

1. Una carta dei pericoli deve coprire l'intero territorio o può limitarsi alla zona edificabile? Quali sono gli effetti di una restrizione nei casi previsti dall'art. 24 LPT?

- 1.1. Nella raccomandazione sui pericoli dovuti ai movimenti di terreno si propone di attribuire l'importanza maggiore alle zone abitate, urbanizzate o destinate all'urbanizzazione, come pure alle vie di comunicazione ed eventualmente agli impianti turistici. Lo stesso concetto è espresso nelle raccomandazioni sui pericoli dovuti alle piene, pur tuttavia con l'omissione di «eventualmente agli impianti turistici.» Come detto in precedenza, la regolamentazione varia da cantone a cantone, pur essendo esplicita la tendenza ad assumere un atteggiamento di prudenza. Le zone prese in considerazione sono descritte per lo più in maniera restrittiva.
- 1.2. La carta dei pericoli deve servire da base alle attività d'incidenza territoriale. Funge dunque, tra l'altro, da base per l'elaborazione della pianificazione delle utilizzazioni. Secondo l'art. 15 LFT le zone edificabili comprendono i terreni idonei all'edificazione. Al momento della delimitazione delle zone edificabili, bisogna perciò sapere se sulla zona incombono pericoli naturali che rappresentino una minaccia, con quale frequenza e intensità. Se la risposta è affermativa, l'idoneità a costruire dovrebbe essere dichiarata nulla o solo con certe restrizioni. E' dunque chiaro che certamente laddove zone edificabili sono state delimitate o devono essere delimitate dev'esserci per forza una carta dei pericoli. Costruzioni sono però ammesse anche fuori delle zone edificabili, anche se in misura ridotta. E' dunque giustificato sostenere che le carte dei pericoli debbano coprire l'intero territorio? La risposta alla domanda è alla fin fine in stretta relazione con il problema della proporzionalità. L'elaborazione di una carta dei pericoli produce costi di una certa rilevanza. Se si considera dunque il fattore della proporzionalità, l'elaborazione di una carta dei pericoli fuori delle zone edificabili è sostenibile solo se ciò è imposto da una situazione particolare. Potrebbe essere il caso di costruzioni e impianti eretti o da erigere fuori della zona edificabile, dove si sofferma una grande quantità di gente o sono presenti beni materiali considerevoli. A mio avviso, fanno parte di queste costruzioni e di questi impianti anche le vie di comunicazione. Una ragionevole e corretta pianificazione delle vie di comunicazione, compreso il loro esercizio, esige anche un esame relativamente ampio della situazione concernente i pericoli naturali. Lo stesso vale, secondo la mia opinione, per altri importanti edifici e impianti, situati fuori delle zone edificabili, comprese, sempre secondo me, le installazioni turistiche. Per le altre regioni fuori delle zone edificabili, l'elaborazione di una carta dei pericoli, a mio avviso, non si giustifica sulla base del principio della pro-

porzionalità. Ciò vale anche per le zone agricole comprese nel piano di utilizzazione. Anche se sussiste un grande interesse per la sicurezza delle zone destinate all'agricoltura, dal punto di vista della proporzionalità dovrebbe essere possibile, per queste zone – almeno in una prima fase –, rinunciare all'elaborazione di carte dei pericoli.

Si raccomanda invece l'allestimento di carte indicative dei pericoli che coprano l'intero territorio: da un lato si tiene così conto dell'operato dell'autorità, improntato alla dovuta diligenza nell'assolvimento dei compiti che le competono, dall'altro si considera il fatto che frequenti sono le richieste di licenze di costruzione per edifici o impianti fuori delle zone edificabili. Queste carte possono essere elaborate a costi contenuti e forniscono inoltre informazioni sul possibile insorgere di una situazione di pericolo all'atto della presentazione di una domanda di costruzione. In ogni caso ciò può offrire l'occasione, in un particolare caso concreto, per avviare studi di approfondimento. A tale proposito si deve pur sempre osservare che l'edificazione fuori delle zone edificabili è sempre permessa sulla base di un'autorizzazione di natura eccezionale. Ciò presuppone, accanto al vincolo relativo all'ubicazione, che la costruzione non leda l'interesse generale. Sussiste dunque per l'autorità la possibilità di negare la concessione della licenza di costruzione, sia pure di carattere eccezionale, con riferimento alla situazione di pericolo fino al momento in cui, per esempio, non siano stati ultimati studi di approfondimento, a migliore conoscenza della situazione.

- 1.3. Riassumendo, risulta raccomandabile l'elaborazione di una carta indicativa dei pericoli che ricopra l'intero territorio. La carta dei pericoli può limitarsi alle zone edificabili, alle vie di comunicazione e a altri impianti di una certa importanza siti fuori delle zone edificabili. Altre istanze per costruzioni fuori delle zone edificabili sono da valutare sulla base della carta indicativa dei pericoli. Se sussistono incertezze, l'istante può esigere ulteriori argomenti probanti.

2. In che misura sono vincolanti i valori limite che stanno alla base dell'elaborazione di una carta dei pericoli? Si può tornare più tardi su decisioni prese (al momento di mettere in atto delle misure di pianificazione territoriale, di emanare disposizioni ecc.)?

Con valori limite si intendono i valori contenuti nelle raccomandazioni e nella direttiva, che definiscono l'intensità forte, media e debole dei diversi pericoli naturali. Sono stati assunti nelle raccomandazioni e nella direttiva sulla base di studi di natura scientifica e fungono da base per l'elaborazione della carta dei pericoli, secondo prescrizioni cantonali.

Secondo la mia opinione, non è lecito rimettere in discussione questi valori limite al momento della loro successiva applicazione nell'ambito della pianificazione territoriale e delle altre attività d'incidenza territoriale. Si deve dunque partire dal presupposto che il legislatore o l'autorità cantonale, che ne ha disposto l'applicazione, li abbia verificati precedentemente e considerati validi. Non è dunque possibile, a posteriori e a conoscenza degli effetti, tornare sull'argomento. Se l'applicazione avviene per il tramite di un'istanza cantonale subordinata, non compete a quest'ultima la modificazione di dati di base, stabiliti dall'autorità ad essa superiore. Dovesse trattarsi della stessa autorità che ha formulato i dati di base, un ritorno sui propri passi avrebbe poco a che fare con un atteggiamento improntato all'obiettività. In questo caso l'autorità potrebbe essere tacciata di un agire arbitrario. E' dunque consigliabile non rimettere in discussione a posteriori i valori limite secondo i quali si procede all'elaborazione della carta dei pericoli, ma semmai usufruire in ogni caso del margine di manovra a disposizione al momento dell'applicazione e di motivare nei particolari la ragione per la quale in un caso specifico procedere secondo le norme generali risulterebbe contrario al principio della proporzionalità. Simile procedimento è più trasparente, più corretto e in fine dei conti più suscettibile di ottenere successo del modificare a posteriori e per un caso singolo dei valori limite fissati su base scientifica. I valori limite possono essere messi in discussione al massimo in generale e prima di avviare l'elaborazione della carta dei pericoli, dopo di che sono da considerare vincolanti.

3. Per quanto tempo una carta dei pericoli è vincolante? Quando deve essere aggiornata?

- 3.1 Nell'ambito del diritto federale e in merito si esprime solo una prescrizione nell'OSCA. Il tenore dell'articolo è tuttavia molto generico e si limita a esigere una verifica periodica. Nelle raccomandazioni viene esatta una verifica nell'ambito delle revisioni del piano direttore e delle utilizzazioni. Un aggiornamento viene inoltre richiesto nel caso di un mutamento rilevante della situazione di pericolo.
- 3.2 In fondo, le questioni sulla durata del carattere vincolante e le possibilità di modifiche dovrebbero o possono essere risolte nell'ambito del diritto cantonale. La pratica dimostra tuttavia che ciò è esplicitamente avvenuto solo in pochissimi cantoni. Laddove si rinvia alle raccomandazioni della Confederazione, è lecito partire dal presupposto che si dovrebbe adottare la soluzione ivi contenuta. Ma i cantoni sono per principio liberi di decidere in merito.

- 3.3 Poiché la carta dei pericoli funge da base in particolare per la pianificazione direttrice e delle utilizzazioni, è ragionevole accertarsi prima della corrispondente revisione, se la base sia nel frattempo mutata o no. In caso contrario non è possibile ragionevolmente appurare il bisogno di una revisione. Secondo l'art. 9, cpv. 3 LPT, di regola, i piani direttori sono riesaminati globalmente ogni 10 anni e, se necessario, rielaborati.

Questo spazio di tempo è tuttavia molto lungo. Si devono perciò prevedere anche possibilità di adattamenti supplementari della carta dei pericoli. La percezione da parte di un'autorità del proprio obbligo di operare con diligenza esige che essa si attivi immediatamente ove sussistano ragioni obiettive per considerare non più validi i fondamenti esistenti. L'autorità competente ha perciò l'obbligo di avviare una verifica straordinaria della validità della carta dei pericoli, qualora condizioni esterne, eventi o altri segni premonitori giustificassero il sospetto che le condizioni sono mutate o che le valutazioni originarie discendono da una valutazione errata. Anche questo e in relazione con i piani direttori è previsto dall'art. 9, cpv 2, della LPT. Lo stesso deve valere per la carta dei pericoli. Pur nel rispetto delle esigenze legate alla garanzia del diritto, la carta dei pericoli non dev'essere troppo statica. Si deve poter intervenire se del caso. Ciò può anche significare che, se le circostanze lo impongono, possono essere avviate anche solo revisioni parziali.

4. Quale significato giuridico ha la carta dei pericoli, fintanto che non vengono attuate le misure di pianificazione territoriale?

- 4.1 Secondo l'art. 6 LPT i cantoni designano nell'ambito dei loro piani direttori quali territori sono minacciati in misura rilevante da pericoli naturali o da immissioni nocive. Queste zone devono figurare nel piano direttore. Secondo l'art. 9 LPT i piani direttori vincolano le autorità. Si potrebbe dunque dedurre da queste norme legali che la carta dei pericoli non ha nessun effetto fintanto che non è stata trasposta nel piano direttore. Una simile deduzione sarebbe però errata.
- 4.2 Le autorità devono d'ufficio accertare, nell'ambito di tutte le loro attività, la sostanza giuridica di ogni fattispecie. Se da parte dell'autorità viene rilevata l'erroneità o l'incompletezza della fattispecie, l'atto applicativo è affetto da errore. Nelle leggi procedurali questo fatto è regolarmente motivo di ricorso. Se l'autorità si sta occupando di un'attività d'incidenza territoriale, dunque in particolare se deve deliberare in relazione a una domanda di costruzione, è tenuta nel campo della disamina della fattispecie anche a verificare se l'oggetto della domanda non si trovi in una zona pericolosa. Non

dovessero a tale proposito essere a disposizione dati chiarificatori e nemmeno speciali punti di riferimento, l'autorità non è in ogni caso obbligata ad avviare verifiche intensive prima di prendere una decisione. Se tuttavia dispone di una carta dei pericoli, non può semplicemente ignorare i dati da essa desumibili. In questo caso è invece tenuta a prendere in considerazione quelle risultanze, anche se non sono ancora state implementate in un piano direttore. Non lo fa, agirebbe nella fattispecie in maniera errata.

- 4.3 Fa parte dei compiti fondamentali dello Stato mantenere e difendere l'ordine pubblico e la sicurezza. A tale proposito dev'essere perciò menzionata la clausola generale di polizia. Questo diritto di necessità nel campo delle disposizioni e delle ordinanze consente all'autorità competente di prendere le indispensabili misure di polizia, pur in assenza di una base legale formale, per evitare un grave e imminente pericolo o eliminare un turbamento già intervenuto (cf. HÄFELIN/MÜLLER, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 4. Auflage, 2002, Cm. 2467). La domanda a sapere se l'autorità è tenuta o solo autorizzata a fare uso di questa clausola generale di polizia, non ha risposta univoca. Secondo HÄFELIN/MÜLLER, *op. cit.*, Cm. 2445 vale «secondo il diritto di polizia classico il principio di opportunità, ciò significa che le autorità sono autorizzate a far capo all'azione della polizia, ma non sono tenute. Nella nostra epoca l'azione della polizia si trasforma sempre più in un obbligo, da un lato in ossequio a esplicite norme di legge, dall'altro a causa della crescente impotenza del singolo di fronte ai pericoli del mondo moderno. Le autorità dispongono tuttavia di un ampio margine di giudizio. Devono considerare il genere dei beni da proteggere, gli elementi costitutivi dell'ordine pubblico, l'entità del pericolo, i mezzi a disposizione e le circostanze del singolo caso⁹.»

Non ci si può tuttavia appellare alla clausola generale di polizia nel caso di situazioni prevedibili. Nella sentenza del tribunale federale 126 I 112, 118 si afferma che l'appello alla clausola generale è per principio escluso, se tipiche e riconoscibili situazioni di pericolo non sono state oggetto di normative nonostante che la problematica fosse conosciuta.

- 4.4 La materia può essere riassunta nel seguente modo:
- Con riferimento all'emanazione di una disposizione (per esempio la concessione di un'autorizzazione per la costruzione) l'autorità è tenuta a prendere in considerazione i risultati della carta dei pericoli quando si tratta di giudicare una fattispecie, anche se questi risultati non sono ancora confluiti in una pianificazione direttrice

⁸ Ndt: traduzione dall'originale in tedesco

o di utilizzazione. Se non lo fa, commette un errore, non avendo così preso atto in modo corretto dell'aspetto giuridico della fattispecie. Fatti conosciuti all'autorità non possono essere ignorati in una procedura amministrativa.

- I dati desumibili da una carta dei pericoli sono tuttavia e in ogni caso anche da considerare, quando l'autorità non si trova di fronte all'imminenza di emanare una disposizione. Se dunque, per esempio sulla base della carta dei pericoli, essa viene a conoscenza che in una determinata zona edificabile esiste minaccia di pericolo, l'autorità deve, se si dà il caso, agire anche solo sulla base di quanto è a conoscenza, precisamente sulla base della clausola generale di polizia. Deve valutare se il pericolo è grande e imminente. A dipendenza del risultato di questa valutazione, l'autorità deve agire anche se non è avvenuta nessuna trasposizione nel piano direttore e delle utilizzazioni.

5. Quali sono le conseguenze se, nonostante l'esistenza di una carta dei pericoli, i comuni non intervengono?

- 5.1 Nel caso di interventi che gli competono (per esempio autorizzazione per la costruzione) lo Stato è responsabile secondo le norme del diritto pubblico. L'eccezione può essere fatta solo laddove lo Stato è già responsabile secondo il diritto privato (per esempio come proprietario). La materia in fatto di responsabilità è regolata a livello cantonale. Sussistono a tale proposito grandi differenze, per cui nell'ambito di questo studio preliminare possono essere espresse solo considerazioni molto generiche.

Premessa per una responsabilità secondo le vigenti norme in materia è sempre l'esistenza di una lesione del diritto. La lesione può consistere nel «fare» o nel «non fare». Con riferimento alla domanda di cui sopra, ci si può limitare qui all'omissione. Una lesione del diritto per omissione presuppone che ci fu il sussistere di un obbligo di agire.

- 5.2 Se prendiamo ora in esame la situazione dei due casi, di cui al punto 4.4, le conseguenze di un non intervento, nonostante l'esistenza di una carta dei pericoli, possono essere illustrate come segue:

- Se l'autorità commette errore se, all'atto di emanare una disposizione, non considera i risultati desumibili dalla carta dei pericoli. Essa è tenuta d'ufficio a chiarire gli aspetti legali della fattispecie. Nel caso della concessione di una licenza di costruzione, fa anche parte di questa chiarificazione verificare se la costruzione o l'impianto

verrebbe a trovarsi in una zona di pericolo. Dovesse un'autorità ignorare i dati della carta dei pericoli, che sono a sua conoscenza, può essere, secondo me, resa responsabile delle conseguenze del suo agire. Il quesito va visto da un altro punto di vista se l'autorità prende sí in considerazione i dati desumibili dalla carta dei pericoli, ma ne deduce che questi, considerati a posteriori, non sono ottimali. Il problema della responsabilità, in questo caso, può essere risolto in modo esaustivo solo con riferimento al singolo caso concreto, poiché all'autorità è concesso un certo margine di manovra al momento di decidere. Non si tratta piú infatti di un'omissione pura e semplice. L'autorità ha discusso la problematica e ha agito di conseguenza. Non sempre un comportamento errato o lacunoso giustifica però il coinvolgimento della responsabilità dell'autorità. Deve già sussistere una decisione errata qualificata, perché possa essere ammessa l'illiceità della decisione dell'autorità. Secondo me e dal punto di vista della responsabilità è perciò molto meglio affrontare il problema e decidere sulla scorta dei fatti, che non semplicemente ignorare quest'ultimi. In quest'ultimo caso la responsabilità sarebbe tanto piú da ammettere.

- Lo stesso vale anche per il caso in cui i risultati della carta dei pericoli dovessero condurre in ogni caso alla conclusione che, secondo la clausola generale di polizia, un intervento si renda necessario. Anche in questo caso c'è, secondo me, un obbligo a intervenire da parte dello Stato, in particolare quando sono in pericolo vite umane e beni materiali. E' dunque necessario procedere all'espressione di un giudizio sulla situazione, considerati tutti i fatti, e decidere sulla base di quest'ultimi. In ogni caso è sempre meglio agire in tal senso piuttosto che evitare di affrontare il problema. Se si ignorano le risultanze di una carta dei pericoli, le probabilità di essere coinvolti a livello di responsabilità sono considerevolmente piú grandi di quanto non sarebbe il caso se il problema venisse discusso e si tentasse di dargli una soluzione, pur commettendo errori.

6. Quali sono le conseguenze finanziarie per i comuni, al momento in cui emanano disposizioni sulla base della carta dei pericoli?

La domanda è da interpretare nel senso che il comune emana una disposizione sulla base della carta dei pericoli, che consiste in una limitazione dell'edificabilità o in un divieto di costruzione, prima della sua messa in atto a livello di pianificazione territoriale. Come detto prima, il comune ha in un caso simile l'obbligo di intervenire se sulla base delle risultanze della carta dei pericoli e conformemente a un giudizio sulla fattispecie, fondato su dette risultanze, giunga alla conclusione, ove non intervenisse, che

sussista un grave pericolo per la vita umana e i beni materiali. Esso agisce così secondo il diritto e non contro di esso, ragione per cui è escluso ogni coinvolgimento a livello di responsabilità. Ciò è sicuramente il caso quando la limitazione dell'edificabilità o il divieto di costruzione è oggetto di una disposizione concernente un territorio fuori della zona edificabile esistente. Come affermato precedentemente, l'interesse pubblico deve pure essere oggetto di valutazione. Ma vale anche per il caso in cui le costruzioni o gli impianti riguardino una zona edificabile già delimitata. Se nuovi rilevamenti conducono a rivedere il giudizio sulla situazione, è doveroso prenderne atto, anche se non c'è stato il tempo di trarre le dovute conseguenze sul piano della pianificazione territoriale. Ciò è in consonanza con la pratica del tribunale federale che, in relazione alla difesa dai pericoli naturali secondo E. HEPPERLE, «Protezione dai pericoli naturali con mezzi di pianificazione del territorio¹⁰: Problemi legali al momento dell'applicazione», pag. 8, può essere così riassunta: «Il Tribunale federale tende a valutare l'effettiva inidoneità all'edificabilità di una determinata zona nel senso che un divieto di edificabilità non ha un effetto analogo a un esproprio. Non si tratta di modificazioni successive di natura giuridica, ma di successivi accertamenti di dati di fatto, sui quali si fonda la decisione di non edificabilità. Vengono così fissati delimitazioni inconfutabili, entro le quali il diritto di proprietà può essere esercitato. Se un appezzamento di terreno non è oggettivamente idoneo a essere destinato a parcella edificabile a causa di grave pericolo, per il proprietario non ne deriva nessun danno, dal momento che la costruzione in un modo o nell'altro non avrebbe potuto essere permessa¹¹.» Le affermazioni valide nel caso di un cambiamento di destinazione della zona o di un dezonamento devono naturalmente valere anche nel caso concreto in cui si dispongano le stesse misure a protezione di vite umane e di beni materiali. Si tratta nella fattispecie di un intervento di polizia che dev'essere accettato senza un diritto a essere indennizzati (cf. in particolare Tf 122 II 20).

7. Quali sono le conseguenze per cantone e comuni se non esiste nessuna carta dei pericoli?

Come spiegato in precedenza, un cantone o un comune può essere chiamato ad assumere le proprie responsabilità anche nel caso di omissione, ove sussista una prescrizione che obblighi il cantone o il comune a intervenire. A livello di diritto federale sussiste simile obbligo del cantone da un lato all'art. 6 LPT, dall'altro però anche nell'Ofo e nell'OSCA. Se questo obbligo viene ignorato, può derivarne per il cantone, sulla base di quanto illustrato in precedenza, un'assunzione di responsabilità. Il mancato rispetto

¹⁰ Schutz vor Naturgefahren mit raumplanerischen Mitteln

¹¹ Ndt: traduzione dall'originale in tedesco

di questo obbligo giuridico rappresenta una lesione del diritto che, se le altre premesse si avverano, può condurre a un'assunzione di responsabilità. Se anche un comune può essere chiamato ad assumere la propria responsabilità, è una questione che riguarda il diritto cantonale. Se secondo questo diritto il comune è obbligato a elaborare carte dei pericoli, allora anche il comune può essere chiamato, alle stesse condizioni, ad assumere le proprie responsabilità, altrimenti la risposta alla domanda di cui sopra è negativa. Dopo quanto tempo di inadempienza una simile conseguenza in merito alla responsabilità può avverarsi, è in generale e in maniera astratta difficile da dire. Anche nell'ambito dell'adempimento di questo obbligo, al cantone e al comune è concesso un margine di valutazione relativamente ampio. L'adempimento di questo compito è in concorrenza con molti altri. E' perciò evidente che non tutto può essere svolto contemporaneamente. A proposito delle conseguenze in quanto ad assunzione di responsabilità, particolarmente rischiosa è, a mio avviso, l'inattività totale. Dal momento in cui il cantone o il comune inizia almeno ad affrontare tale compito, portandolo avanti dapprima anche solo con un limitato dispendio di denaro e di tempo, il pericolo di essere chiamati ad assumere le proprie responsabilità si fa considerevolmente meno grande che non nel caso di assoluta inattività, poiché è più facile dimostrare che di fronte ai numerosi impegni non si può fare tutto che dimostrare che non si può fare nulla.

8. Quali regole deve osservare chi elabora una carta dei pericoli?

Sulla base della vigente situazione giuridica, lo si è già detto, in linea prioritaria tocca al diritto cantonale rispondere alla domanda. La Confederazione ha emanato raccomandazioni negli ambiti dei movimenti di terreno e delle acque e rinunciato finora a pubblicare direttive. Accanto a questi fondamenti, chi è incaricato dell'elaborazione deve naturalmente ottemperare ai particolari cahiers des charges del committente. Inoltre e come specialista per simili compiti deve far valere il proprio sapere scientifico e applicare le più recenti conquiste degli studi nel settore. I diversi compiti e gli obiettivi devono essere ancorati in un contratto e nei cahiers des charges.

VII. Osservazioni conclusive

Il sottoscritto ha cercato di trattare le diverse tematiche in forma succinta e di formulare delle risposte. Di fronte all'ampiezza e alla molteplicità dei problemi e al fatto che si tratta di uno studio preliminare, non si è potuto entrare in modo particolareggiato e diffuso in tutte le tematiche. Non mi pare nemmeno che fosse lo scopo di questo studio preliminare. Si è trattato piuttosto di mettere in evidenza in che direzione andare e di elencare i problemi, affinché – nella misura in cui ciò risulterà opportuno – si possano in seguito ancora eventualmente approfondire le tematiche più importanti.

Berna, 4 settembre 2003

R. Lüthi, avvocato

VIII. Appendice



3003 Berne, le 6 janvier 2004

Aux Directions cantonales
des travaux publics

Mitigation des séismes

Mesdames et Messieurs les Conseillers d'État,

Le 18 novembre 2003, la Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil national a décidé de ne plus poursuivre l'examen d'un projet d'article constitutionnel pour une protection contre les dangers naturels. L'initiative déposée par la Commission a donc été classée. Ainsi, et comme auparavant, la protection contre les tremblements de terre relève de la compétence des cantons. Les tremblements de terre étant des événements rares dans notre pays, la sensibilisation au risque sismique est très faible en Suisse. En conséquence, la mitigation des séismes a été fortement négligée, et ceci même dans le secteur public.

La protection contre les tremblements de terre est essentiellement par des mesures de construction. Nous faisons donc appel aux cantons pour qu'ils encouragent les constructions parasismiques et qu'ils appliquent l'ensemble des normes y relatives. Depuis le 1^{er} janvier 2003, la nouvelle norme SIA 261 *Action sur les structures porteuses* (avec entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2004) remplace la norme SIA 160. À travers une adaptation de leur droit de la construction, les cantons devraient donc faire en sorte que les objectifs de cette norme soient atteints.

Nous désirons donc vous recommander d'examiner, sous l'angle de la mitigation des séismes, les immeubles publics comme les hôpitaux, les écoles, les bâtiments des pompiers ou de l'administration et, si nécessaire, de développer des programmes pour leur assainissement.

Au sein de l'Office fédéral des eaux et de la géologie, une centrale de coordination pour la mitigation des séismes est à disposition des offices cantonaux pour des tâches de coordination et de conseil. Au cours de l'année 2002, cette centrale a publié des directives en matière de conception parasismique des bâtiments. En 2003, celles-ci ont été suivies par une directive pour l'appréciation de la sécurité parasismique des bâtiments existants et, en 2004, paraîtra une directive pour l'établissement des cartes de microzonage sismique en Suisse.

- 2 -

Dans les années à venir, nous vous prions donc de bien vouloir porter toute votre attention à la protection des personnes face à la menace constituée par les tremblements de terre.

Veuillez agréer, Mesdames et Messieurs les Conseillers d'État, l'expression de notre haute considération.



Moritz Leuenberger
Conseiller fédéral

Impressum

Editore:

Piattaforma nazionale dei pericoli naturali PLANAT
c/o Ufficio federale delle acque e della geologia UFAEG
Casella postale
2501 Bienna
Tel.: 032 328 87 40
Fax: 032 328 87 12
planat@bwg.admin.ch
www.planat.ch

Traduzione:

Giovanna Colombo, Bosco Luganese

Grafica:

Art Direction Stacy Müller, Zurigo

Fotografie:

O. Lateltin; B. Sigrist,
Ufficio federale delle acque e della geologia UFAEG

Nota:

La presente pubblicazione è disponibile
anche nelle versioni tedesca e francese.

N. di ordinazione:

xxx.xxx i

Ordinazioni:

Ufficio federale delle costruzioni e della logistica UFCL
Distribuzione pubblicazioni
CH-3003 Berna
www.bbl.admin.ch/bundespublikationen