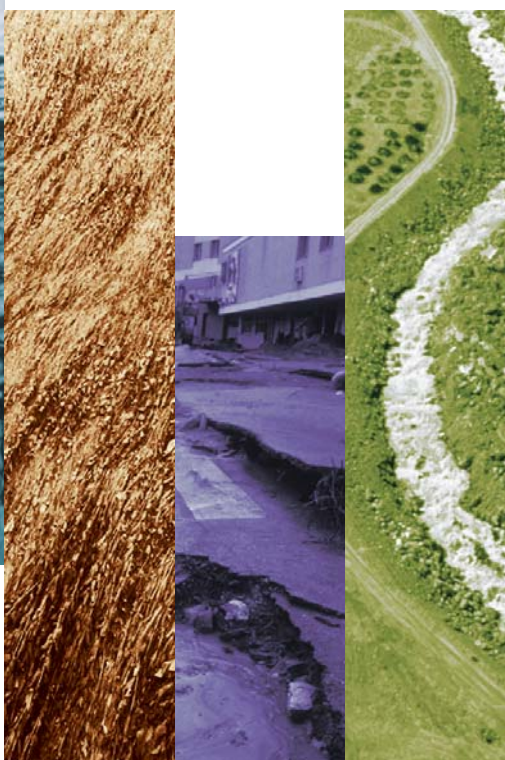


PLANAT



Le carte dei pericoli dal punto di vista giuridico

Promemoria della Piattaforma
nazionale «Pericoli naturali» PLANAT



Collana PLANAT 1/2007

In breve

Le carte dei pericoli mostrano le aree in Svizzera in cui gli insediamenti sono minacciati da pericoli naturali. Servono quindi da base per delimitare le zone a rischio e definire i vincoli di utilizzazione. Le leggi federali sulla sistemazione dei corsi d'acqua (LSCA) e sulle foreste (LFo) obbligano i cantoni ad allestire carte dei pericoli relative a piene, valanghe, frane nonché cadute di massi e a tenerne conto nei piani direttori e di utilizzazione come pure nell'ambito delle altre attività d'incidenza territoriale.

Nel 2004, la Piattaforma nazionale «Pericoli naturali» PLANAT ha pubblicato lo studio «Aspetti legali in materia di carta dei pericoli»¹. Oltre a chiarire alcuni aspetti giuridici, lo studio contiene anche una valutazione delle disposizioni di legge a livello di Confederazione e cantoni. Il presente promemoria riassume le conclusioni e le risposte ai principali interrogativi giuridici che possono porsi nell'ambito dell'attuazione concreta nei cantoni e nei comuni. Lo scopo è di motivare le autorità comunali a cartografare i pericoli e di sostenerle nell'attuazione delle carte dei pericoli.

Che cosa può accadere,
che cosa è lecito aspettarsi che accada
e che cosa si deve fare?



¹ vedi retro «Pubblicazioni complementari»

1. Le carte dei pericoli devono essere allestite per l'intero territorio o possono essere limitate alle zone edificabili? Quali sono le ripercussioni di una limitazione nei casi previsti all'articolo 24 della legge federale sulla pianificazione del territorio (LPT)?

Le carte dei pericoli sono una base di valutazione essenziale per le attività d'incidenza territoriale. L'idea sarebbe disporre di carte che coprano l'intero territorio, ma una soluzione del genere è sproporzionata tenuto conto dell'enorme lavoro e dei costi elevati che comporterebbe. Le carte dei pericoli vanno quindi allestite in primo luogo dove un numero elevato di persone è spesso presente o vi sono beni materiali considerevoli. Questa premessa è sicuramente soddisfatta per le zone edificabili che sono già state o devono ancora essere delimitate. Vanno però allestite carte dei pericoli anche per le zone non edificabili in cui sono pianificati o in esercizio importanti vie di comunicazione, grandi edifici e impianti (compresi gli impianti turistici). Nelle altre regioni è sufficiente una carta indicativa dei pericoli. Le informazioni che ne scaturiscono permettono di decidere di volta in volta, nell'ambito della valutazione delle domande ai sensi dell'articolo 24 LPT, se chiedere al richiedente ulteriori prove relative alla situazione di pericolo.

2. Quanto sono vincolanti i valori limite alla base dell'elaborazione delle carte dei pericoli? È possibile ritoccarli successivamente (al momento dell'attuazione sul piano territoriale, dell'emanazione di decisioni, ecc.)?

I confini delle zone di pericolo devono essere rispettati e riportati senza modifiche nei piani di utilizzo!

I valori contenuti nelle raccomandazioni e nelle direttive della Confederazione² si basano su considerazioni scientifiche e analisi dei rischi. Se l'autorità competente fa allestire una carta dei pericoli senza riserve nei confronti di questi valori, li accetta come valori vincolanti. Al momento dell'attuazione della carta dei pericoli, questi valori di base non possono più essere rimessi in discussione. Se in un caso concreto l'attuazione ha delle conseguenze sproporzionate, non bisogna modificare i valori di base, ma semmai indicare i motivi per cui secondo l'autorità competente in tale caso una procedura secondo le regole generali non è esigibile.

3. Quando occorre rivedere le carte dei pericoli?

È il diritto cantonale a stabilire quando devono essere rivedute le carte dei pericoli. Se mancano disposizioni in tal senso, la correttezza delle carte dei pericoli va verificata prima di ogni revisione dei piani di utilizzazione, dal momento che deve essere la base di tale attività. Al di là di ciò, però, l'obbligo di diligenza impone all'autorità di intervenire ogni volta che vi sono motivi obiettivi di ritenere che la carta dei pericoli in vigore potrebbe non più essere corretta (ad esempio dopo un evento, dopo l'attuazione di misure, e cioè in generale in caso di condizioni mutate o potenzialmente mutate). In questi casi bisogna agire immediatamente e avviare una verifica. È anche possibile procedere unicamente a una verifica parziale.



² vedi retro «Pubblicazioni complementari»

4. Che valore giuridico ha una carta dei pericoli fintanto che non è attuata a livello di pianificazione del territorio?

Nell'ambito delle sue decisioni (ad esempio il rilascio di una licenza di costruzione), l'autorità è tenuta a tener conto dei risultati delle carte dei pericoli per valutare la fattispecie, anche se questi risultati non sono ancora confluiti nei piani direttori e di utilizzazione. Se non lo fa, commette un errore nel senso che non ha accertato correttamente i fatti giuridicamente rilevanti. I fatti noti all'autorità non possono essere ignorati nell'ambito di una procedura amministrativa.

Le informazioni che scaturiscono dalle carte dei pericoli vanno però tenute presenti anche quando l'autorità non si sta occupando direttamente di una decisione. Se ad esempio da una carta dei pericoli emerge che una zona residenziale è minacciata, l'autorità deve intervenire unicamente sulla base di tale informazione, in virtù della clausola generale di polizia. Deve valutare l'entità e l'immediatezza del pericolo e, a seconda del risultato, intervenire anche se la carta non è ancora stata recepita nei piani direttori e d'utilizzazione.

5. Quali sono le conseguenze se un Comune non interviene malgrado l'esistenza di una carta dei pericoli?

Per principio, lo Stato risponde degli atti dell'autorità pubblica ai sensi del diritto pubblico in materia di responsabilità dello Stato. Questo varia notevolmente da un Cantone all'altro. Di norma, la responsabilità presuppone tuttavia l'esistenza di un danno illecito. Un danno illecito può essere attribuibile a un'azione o a un'omissione. L'illiceità per omissione presuppone l'esistenza di un obbligo di agire. L'esistenza di tale obbligo è illustrata nella risposta alla domanda 4 precedente.

Di conseguenza, se un'autorità non tiene conto dei risultati di una carta dei pericoli a lei noti e ciò provoca un danno a persone o cose, l'autorità può essere ritenuta responsabile. La probabilità di una responsabilità in un caso del genere va considerata superiore a quella che incomberebbe nel caso in cui, pur tenendo conto delle informazioni fornite dalla carta dei pericoli, l'autorità giungesse a conclusioni che si rivelano poi non ottimali. Infatti, siccome l'autorità gode di un certo margine di manovra, una decisione sbagliata o lacunosa non fa sempre nascere una responsabilità. Dal punto di vista della responsabilità è quindi sempre meglio prendere una decisione tenendo conto delle informazioni che scaturiscono dalla carta dei pericoli che semplicemente ignorare tali informazioni.

6. Quali sono le conseguenze finanziarie per un Comune che emana decisioni sulla base di informazioni estratte da carte dei pericoli non ancora attuate sul piano territoriale?

Se il Comune decide vincoli edilizi o addirittura divieti di costruzione perché da una carta dei pericoli emerge un potenziale pericolo per la vita, l'integrità fisica o per i beni materiali, secondo l'attuale prassi giudiziaria non vi sono conseguenze finanziarie per il Comune fintanto che la sua decisione rientra nel suo margine di manovra. In questo caso, il Comune agisce lecita invece che illecita e di conseguenza è escluso un obbligo di responsabilità.



La carta dei pericoli non dev'essere solo allestita, ma anche implementata a livello di pianificazione del territorio!

7. Qual è il contenuto del margine di manovra dei Comuni nei singoli casi?

Il margine di manovra è un margine di decisione che il legislatore concede ai Comuni in singoli casi concreti. È un margine di manovra riconducibile al fatto che il legislatore non è in grado di prevedere in anticipo la soluzione giusta per ogni problema. La portata di questo margine di decisione scaturisce dall'interpretazione della corrispondente regolamentazione giuridica. È una questione giuridica e può essere verificata dalle autorità giudiziarie. I Comuni devono sfruttare i margini di manovra a loro disposizione per ordinare soluzioni eque nei casi concreti.

Detto margine non significa però che i Comuni possono decidere arbitrariamente. Sono invece tenuti ad esercitare correttamente il loro potere discrezionale. I Comuni devono poter indicare i motivi per cui hanno preso una certa decisione e non un'altra. I motivi adottati devono essere corretti e verificabili. Deve essere rispettato in particolare il principio dell'uguaglianza davanti alla legge. La decisione deve tutelare gli interessi pubblici ed essere proporzionata.

8. Quali sono le conseguenze per i Cantoni e i Comuni se non esiste una carta dei pericoli?

Siccome ai sensi del diritto federale i Cantoni sono tenuti ad allestire carte dei pericoli, possono essere ritenuti responsabili se, in caso d'omissione, provocano in tal modo un danno a terzi. L'eventuale responsabilità dei Comuni dipende dal diritto cantonale: se questo obbliga i Comuni ad allestire carte dei pericoli, anch'essi possono essere ritenuti responsabili. Non è possibile dire in generale e in termini astratti dopo quanto tempo di inattività subentri una responsabilità. Nell'ambito dello svolgimento di questo compito, i Cantoni e se del caso i Comuni dispongono di un margine di manovra relativamente ampio, trattandosi di un compito tra molti altri. Anche in questo caso è tuttavia negativa l'inattività assoluta. È meglio uno svolgimento anche solo parziale.



Il confronto, tra le carte dei pericoli e i danni del maltempo dell'agosto 2005 mostra che nella maggior parte dei casi i pericoli erano stati identificati e previsti correttamente.

A sinistra: carta dei pericoli di Sarnen

A destra: Sarnen durante le piene dell'agosto 2005



Nationale Plattform Naturgefahren
Plate-forme nationale «Dangers naturels»
Piattaforma nazionale «Pericoli naturali»
National Platform for Natural Hazards

Editore

Piattaforma nazionale «Pericoli naturali» PLANAT
c/o Ufficio federale dell'ambiente UFAM
3003 Berna
Telefono: 031 324 17 81
Fax: 031 324 78 66
E-mail: planat@bafu.admin.ch
Internet: www.planat.ch

Autore

Avv. Rolf Lüthi
Markwalder & Partner
Monbijoustrasse 22
Casella postale, 3001 Berna
Telefono: 031 380 85 85
Fax: 031 380 85 86
E-mail: info@markwalder-partners.ch
Internet: www.markwalder-partners.ch

Supervisione PLANAT

Claudia Guggisberg, Ufficio federale dello sviluppo territoriale ARE, Berna (direzione)

Giovanna Colombo, Studio d'ingegneria
Giovanna Colombo, Bosco Luganese
Beatrice Herzog, Herzog Ingenieure ETH/SIA,
Davos

Simone Hunziker, responsabile relazioni
pubbliche PLANAT, Berna

Peter Schmid, Amt für Raumplanung
Canton Uri, Altdorf

Florian Widmer, segretario PLANAT, Berna

Supervisione tecnica esterna

Mark Govoni, Roberto Loat
Ufficio federale dell'ambiente UFAM, Berna

Grafica

Art Direction Stacy Müller, Zurigo

Traduzione (italiano)

Giovanna Planzi, Minusio
Giovanna Colombo, Bosco Luganese

Illustration

Esteban Rosales, Losanna

Fotografie

Estratto della carta dei pericoli Sarnen:
Amt für Wald und Raumentwicklung,
Canton Obvaldo

Fotografia Sarnen agosto 2005:

© Forze aeree svizzere

Ordinazioni

Piattaforma nazionale «Pericoli naturali» PLANAT
planat@bafu.admin.ch
www.planat.admin.ch > Servizi > Pubblicazioni

Riproduzione

È vietata la riproduzione, anche parziale,
senza il consenso scritto della Piattaforma nazio-
nale «Pericoli naturali» PLANAT

Pubblicazioni complementari

¹ **Aspetti legali in materia di carta dei pericoli.** Studio di Rolf Lüthi. Collana PLANAT 4/2004. 48 p.

Editore: Piattaforma nazionale «Pericoli naturali»

² **Raccomandazioni. La pianificazione del territorio e i pericoli naturali.** 2005. 50 p.

Le raccomandazioni si rivolgono sia agli specialisti della Confederazione, dei Cantoni e dei Comuni che valutano i pericoli di piene e coordinano le misure di protezione che alle istanze politiche che decidono in merito alle attività d'incidenza territoriale. Sono inoltre indirizzate ai proprietari di fondi che devono essere informati dei pericoli a cui sono esposti i loro fondi.

Editore: Ufficio federale dell'economia delle acque, Ufficio federale della pianificazione del territorio, Ufficio federale dell'ambiente, delle foreste e del paesaggio.

² **Empfehlungen. Berücksichtigung der Hochwassergefahren bei raumwirksamen Tätigkeiten.** 1997. 32 p. (in tedesco e francese)

Le raccomandazioni si rivolgono sia agli specialisti della Confederazione, dei Cantoni e dei Comuni che valutano i pericoli di piene e coordinano le misure di protezione che alle istanze politiche che decidono in merito alle attività d'incidenza territoriale. Sono inoltre indirizzate ai proprietari di fondi che devono essere informati dei pericoli a cui sono esposti i loro fondi.

Editore: Ufficio federale dell'economia delle acque, Ufficio federale della pianificazione del territorio, Ufficio federale dell'ambiente, delle foreste e del paesaggio.

² **Empfehlungen. Berücksichtigung der Massenbewegungsgefahren bei raumwirksamen Tätigkeiten.** 1997. 42 p. (in tedesco e francese)

Le raccomandazioni si rivolgono sia agli specialisti della Confederazione, dei Cantoni e dei Comuni che valutano i pericoli di movimenti di massa e coordinano le misure di protezione che alle istanze politiche che decidono in merito alle attività d'incidenza territoriale. Sono inoltre indirizzate ai proprietari di fondi che devono essere informati dei pericoli a cui sono esposti i loro fondi.

Editore: Ufficio federale della pianificazione del territorio, Ufficio federale dell'economia delle acque, Ufficio federale dell'ambiente, delle foreste e del paesaggio.

² **Richtlinien zur Berücksichtigung der Lawinengefahr bei raumwirksamen Tätigkeiten.** 1984. 42 p. (in tedesco e francese)

Editore: Ufficio federale delle foreste, Istituto federale per lo studio della neve e delle valanghe

Siti di approfondimento

Sito Internet della Piattaforma nazionale «Pericoli naturali» PLANAT:

www.planat.ch

Sito Internet dell'Ufficio federale dello sviluppo territoriale:

www.aren.admin.ch

Sito Internet dell'Ufficio federale dell'ambiente:

www.bafu.admin.ch