

06.060

**Messaggio
concernente la legge federale sugli impianti
di accumulazione**

del 9 giugno 2006

Onorevoli presidenti e consiglieri,

vi sottoponiamo per approvazione il disegno di legge federale sugli impianti di accumulazione che, nell'ambito della riorganizzazione della vigilanza sulla sicurezza all'interno del DATEC, è destinata a sostituire la legge sulla polizia delle acque nel settore degli impianti di accumulazione.

Gradite, onorevoli presidenti e consiglieri, l'espressione della nostra alta considerazione.

9 giugno 2006

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Moritz Leuenberger

La cancelliera della Confederazione, Annemarie Huber-Hotz

Compendio

L'articolo 76 capoverso 3 della Costituzione federale obbliga tra l'altro la Confederazione a emanare disposizioni sulla sicurezza degli impianti di accumulazione. Questo compito è attualmente adempiuto con l'articolo 3^{bis} della legge federale del 22 giugno 1877 sulla polizia delle acque, nella versione del 27 marzo 1953 (RS 721.10) e con l'ordinanza del 7 dicembre 1998 sulla sicurezza degli impianti di accumulazione (RS 721.102). Nel complesso, il diritto vigente si è dimostrato efficace. Nell'ambito della riorganizzazione della vigilanza sulla sicurezza tecnica all'interno del Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni (DATEC) occorre adeguare fundamentalmente le prescrizioni in materia di vigilanza, d'approvazione di progetti, di esercizio e di sorveglianza. Inoltre il disciplinamento della responsabilità civile e le basi legali della vigilanza sugli impianti di accumulazione di piccole dimensioni sono attualmente considerati insufficienti. Urge pertanto sostituire la legge federale sulla polizia delle acque.

Il presente disegno riprende a livello di legge i principi della previgente normativa nel campo della sicurezza strutturale. La sicurezza dei grandi impianti è ancora controllata da un organismo statale, mentre quella degli impianti di minori dimensioni passa nella mani di organismi indipendenti accreditati, il cui operato soggiace alla sorveglianza dell'organo preposto alla sicurezza.

La responsabilità principale per la costruzione e l'esercizio di un impianto di accumulazione incombe tuttora al titolare. Il campo di applicazione della disciplina vigente è sancito a livello di legge: sono ora sottoposti espressamente a vigilanza speciale gli impianti di accumulazione di piccole dimensioni che rappresentano un pericolo particolare e che richiedono un esame e una vigilanza adeguati. Le disposizioni relative al piano d'emergenza sono mantenute e la loro applicazione viene estesa anche agli impianti minori.

Con il presente progetto viene inoltre accentuata la responsabilità per gli impianti di accumulazione. Questo provvedimento è stato proposto nell'ambito della revisione totale del diritto in materia di responsabilità civile e richiesto a più riprese in vari interventi politici. Il gestore di un impianto di accumulazione deve rispondere dei danni alle persone e ai beni causati dalla fuoriuscita di masse d'acqua. È responsabile anche se non gli si può imputare alcuna colpa e se l'impianto non presenta carenze di sorta (responsabilità dovuta a rischio). Il gestore è liberato dalla responsabilità se il danno è stato causato da forza maggiore (eventi naturali eccezionali o da eventi bellici) o da colpa grave della persona danneggiata. Si rinuncia invece all'introduzione di un obbligo di risarcimento sul piano federale. Si intende così lasciare ai singoli Cantoni la possibilità di emanare disposizioni in questo ambito. Per quanto riguarda la gestione di danni di una certa gravità, il disegno di legge propone disposizioni analoghe a quelle previste dalla legge del 18 marzo 1983 sulla responsabilità civile in materia nucleare (LRCN; RS 732.44).

La nuova normativa si applica da un lato ai circa 190 impianti di accumulazione di cui la Confederazione controlla attualmente la sicurezza conformemente all'ordinanza sugli impianti di accumulazione. Dall'altro, si applica anche ad alcune centinaia di impianti di accumulazione minori attualmente sottoposti alla vigilanza dei Cantoni.

Indice

Compendio	5564
1 Punti essenziali del progetto	5567
1.1 Situazione iniziale	5567
1.1.1 Impianti di accumulazione in Svizzera	5567
1.1.2 Sicurezza e rischi degli impianti di accumulazione	5568
1.1.3 Disciplina vigente in materia di vigilanza e responsabilità	5570
1.2 Necessità di riforma	5572
1.3 Fondamenti del progetto	5573
1.4 Risultati della procedura di consultazione	5575
2 Parte speciale: Spiegazione delle singole disposizioni	5576
2.1 Capitolo 1: Disposizioni generali	5576
2.2 Capitolo 2: Sicurezza degli impianti di accumulazione	5578
2.3 Capitolo 3: Responsabilità civile	5580
2.4 Capitolo 4: Vigilanza e protezione giuridica	5585
2.5 Capitolo 5: Disposizioni penali e trattamento dei dati	5586
2.6 Capitolo 6: Disposizioni finali	5586
3 Ripercussioni	5586
3.1 Ripercussioni per la Confederazione	5586
3.2 Ripercussioni per i Cantoni	5587
3.3 Ripercussioni per i gestori di impianti di accumulazione	5587
4 Piano di legislatura	5587
5 Aspetti giuridici	5587
5.1 Costituzionalità e legalità	5587
5.2 Delega di competenze legislative	5588
5.3 Rapporto con il diritto europeo	5588
Legge federale sugli impianti di accumulazione (Disegno)	5589

Messaggio

1 Puntii essenziali del progetto

1.1 Situazione iniziale

1.1.1 Impianti di accumulazione in Svizzera

Sono «impianti di accumulazione» gli impianti che raccolgono corsi d'acqua e accumulano acqua, materiali solidi, ghiaccio galleggiante e acque di fusione delle valanghe o che servono alla sedimentazione di materiali in sospensione (ad es. sabbia). Essi constano di un'opera di sbarramento (diga) e di una zona di accumulo (bacino d'invaso). L'opera di sbarramento può essere una diga, un terrapieno oppure una traversa. Un terrapieno è formato da materiale di riporto, mentre una traversa è costituita per almeno il 50 per cento da elementi di sbarramento mobili. Le dighe in calcestruzzo sono realizzate come dighe a gravità, dighe ad arco o volta e dighe a contrafforti; le dighe in materiale di riporto possono essere realizzate in materiali rocciosi o in terra compatta e presentare elementi di tenuta interni o esterni.

Nel settore degli impianti di accumulazione, la Svizzera vanta una vasta esperienza pluriennale in termini di costruzione e sorveglianza. Nel 19esimo secolo, con l'avvento dell'industrializzazione, si iniziò a costruire numerosi sbarramenti per la produzione di energia; dapprima grandi centrali elettriche ad acqua fluente sui fiumi dell'Altopiano centrale, in seguito impianti di sbarramento idrico nelle regioni alpine. Nella prima metà del 20esimo secolo si realizzarono opere imponenti: lo sbarramento di Montsalvens, prima diga a volta in Europa, e lo sbarramento di Schräh, prima diga al mondo ad avere un'altezza di oltre 100 m. Ma è solo dopo la Seconda Guerra Mondiale che la costruzione degli sbarramenti prospera. Il periodo più fecondo si situa tra il 1950 e il 1970, quando si costruiscono sbarramenti di oltre 200 m di altezza (Grande Dixence, Mauvoisin, Contra, Luzzone).

Oggi, l'intenso periodo di costruzione degli sbarramenti si è praticamente concluso. Si realizzano comunque ancora impianti per la protezione dalle piene, la ritenuta di sedimenti o la produzione di neve artificiale.

La Confederazione vigila sulla sicurezza degli impianti di accumulazione di grandi e medie dimensioni. Tale compito è disciplinato dall'articolo 3^{bis} della legge federale del 22 giugno 1877 sulla polizia delle acque (RS 721.10) e dalla relativa ordinanza del 7 dicembre 1998 (ordinanza sulla sicurezza degli impianti di accumulazione, OIA; RS 721.102). In virtù dell'articolo 1 OIA sono assoggettati all'ordinanza «gli impianti di accumulazione la cui altezza d'invaso è di 10 m almeno sul livello di magra del corso d'acqua o sul terreno d'impostazione e quelli che, con un'altezza d'invaso di 5 m almeno, danno una ritenuta superiore a 50 000 m³».

La Confederazione sorveglia attualmente circa 190 impianti, di cui l'86 per cento serve alla produzione di energia elettrica. Gli impianti rimanenti servono soprattutto all'approvvigionamento idrico (acqua potabile, irrigazione) o alla ritenzione di acque di piena, materiali solidi o valanghe.

In Svizzera esistono inoltre diverse centinaia di impianti, le cui dimensioni non raggiungono i criteri stabiliti dall'ordinanza sugli impianti di accumulazione per sottostare alla vigilanza della Confederazione. Gran parte di essi non hanno una funzione particolare (ad esempio perché la produzione di energia elettrica è stata

interrotta). All'ordinanza sugli impianti di accumulazione sono quindi assoggettati anche agli impianti di piccole dimensioni, nella misura in cui costituiscono un pericolo particolare per persone e beni. Ai Cantoni vengono conferiti compiti d'esecuzione in materia.

L'utilizzazione delle forze idriche in relazione a un impianto di accumulazione presuppone una concessione dei diritti d'acqua secondo la legge del 22 dicembre 1916 sulle forze idriche (LUF1, RS 721.80). Il diritto cantonale definisce l'ente pubblico preposto alla concessione dei diritti d'acqua (Cantone, distretto, Comune o corporazione). La concessione dei diritti d'acqua per quanto concerne le acque internazionali spetta alla Confederazione (Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni – DATEC). L'Ufficio federale dell'energia costituisce il servizio specializzato al quale la Confederazione può fare capo. Non necessita di una concessione chiunque può disporre del corso d'acqua – sempre che sia autorizzato a disporne in quanto ente pubblico, sia proprietario del corso d'acqua in virtù del diritto privato o ancora gli spettino diritti d'acqua secondo il vecchio diritto.

1.1.2 Sicurezza e rischi degli impianti di accumulazione

Gli impianti di accumulazione sono opere edili particolari che, in caso di cedimento, possono causare ingenti danni. La progettazione, la realizzazione e l'esercizio di tali impianti devono pertanto soddisfare requisiti molto severi. Per garantire un elevato grado di sicurezza degli impianti di accumulazione e ridurre al minimo il rischio residuo, è necessario rilevare qualsiasi anomalia nel comportamento dell'impianto, della sua base e della zona circostante. In questo senso, è stato sviluppato in Svizzera un piano di sicurezza globale, basato su tre componenti:

- la *sicurezza strutturale*, che presuppone un'adeguata progettazione e realizzazione degli impianti;
- la *sorveglianza*, che presuppone la creazione di un'organizzazione snella di sorveglianza degli impianti;
- il *piano d'emergenza*, che presuppone l'approntamento di misure adeguate in caso di pericolo.

Diversi Paesi applicano una filosofia della sicurezza analoga; in Europa, in particolare, la Francia, l'Italia, l'Austria e la Spagna.

La sicurezza strutturale è garantita quando gli impianti sono progettati e realizzati in modo tale da resistere a tutte le situazioni prevedibili di carico e di esercizio. Nell'ambito della progettazione di un impianto di accumulazione bisogna tener conto di tutti gli eventi che possono influire sull'opera. Si fa una distinzione tra influssi permanenti (come ad es. il peso proprio), influssi variabili (come quelli dovuti a pressione dell'acqua o sedimenti), condizioni climatiche e influssi accidentali (come piene o terremoti).

Per permettere, se del caso, di abbassare il livello dell'acqua o di vuotare completamente il bacino nel più breve tempo possibile e di mantenerlo vuoto in caso di necessità, devono essere adottati provvedimenti adeguati di tipo costruttivo (scaricatore di fondo). Inoltre, ogni impianto di accumulazione – anche a bacino pieno – deve poter evacuare le acque in piena mediante un apposito sfioratore o essere in

grado di trattenerle completamente lasciando sufficiente spazio libero nel bacino di ritenuta.

L'attività sismica in Svizzera, pur essendo stata negli ultimi anni di minore entità rispetto a quella di altri Paesi europei (come l'Italia o la Grecia), esige che venga garantita la sicurezza degli impianti anche in caso di terremoto. In linea di massima, tutti gli sbarramenti sono sottoposti a un controllo supplementare in loco dopo un terremoto di magnitudo uguale o superiore a 3.

Un'accurata e periodica sorveglianza degli impianti di accumulazione deve consentire di individuare tempestivamente qualsiasi minaccia per la sicurezza dell'opera (ad es. un comportamento irregolare, un danno, un difetto maggiore, una minaccia esterna o il rischio di scoscardimenti di rocce nel bacino d'invaso). Il piano di sicurezza applicato in Svizzera si basa su un controllo svolto a quattro livelli (gestore, ingegnere specializzato, esperti e, in qualità di organismo indipendente, l'autorità di vigilanza statale).

Lo stato e il comportamento dell'impianto sono valutati mediante:

- controlli visivi;
- rilevamenti diretti tramite un sistema di misurazione e
- prove di funzionamento degli elementi di sbarramento mobili e dei dispositivi di scarico.

Queste misure sono completate da esami periodici della sicurezza (segnatamente da perizie quinquennali) e da analisi particolari, ordinate dall'autorità di vigilanza (analisi delle opere più vecchie, sicurezza in caso di eventi naturali).

I controlli visivi sono importanti perché consentono di verificare non solo lo stato dell'impianto di accumulazione e delle opere annesse (degrado dei materiali, fessurazione, ecc.), ma anche le parti visibili delle fondazioni e i sostegni dei versanti del bacino d'invaso. A livello mondiale, circa il 70 per cento degli eventi particolari relativi a impianti di accumulazione sono stati individuati mediante controlli visivi.

L'analisi dei risultati delle misurazioni dirette relative a deformazioni, infiltrazioni d'acqua e alla pressione idrica permette di valutare il comportamento degli impianti di accumulazione. Dopo una verifica sommaria dei valori rilevati sullo sbarramento, i risultati sono immediatamente trasmessi a un ingegnere specializzato. Quest'ultimo procede a un'analisi più accurata del comportamento dell'impianto ed è inoltre incaricato di svolgere un'ispezione annuale dell'impianto. Grazie a un'analisi di questo tipo è stato possibile individuare tempestivamente le deformazioni eccezionali subite dalla diga di Tseuzier in seguito all'effetto di drenaggio verificatosi durante i lavori di perforazione di una galleria.

Gli scaricatori di fondo degli impianti di accumulazione devono all'occorrenza poter essere aperti e funzionare in modo ineccepibile (abbassamento preventivo del livello d'invaso in caso di anomalia di comportamento, operazioni in caso di piena). Almeno una volta all'anno vanno pertanto effettuate prove ufficiali per controllare il funzionamento di questi dispositivi. In singoli casi, determinate condizioni particolari (capacità insufficiente, opera inadeguata) rendono necessaria la costruzione di nuovi scaricatori di fondo.

Poiché tutti questi provvedimenti non consentono comunque di escludere a priori una situazione di pericolo, è necessario disporre di un piano d'emergenza con cui informare, e se del caso evacuare, la popolazione residente a valle dell'impianto di

accumulazione. Gli impianti di accumulazione con volumi d'invaso superiori a 2 milioni di m³ dispongono di sirene speciali (sirene allarme acqua) nella zona limitrofa. Per zona limitrofa si intende la regione che verrebbe sommersa entro due ore in seguito alla rottura totale e improvvisa della diga. Attualmente, 62 impianti di accumulazione sono dotati di questo sistema di allarme acqua. I servizi della Confederazione stabiliscono le zone minacciate di allagamento. In base alle carte d'allagamento, i Cantoni e i Comuni interessati possono allestire i piani di evacuazione. Spetta alla Confederazione, ai Cantoni e ai Comuni, con i mezzi e le strutture ordinarie della protezione della popolazione, diffondere istruzioni relative al comportamento da adottare o all'eventuale evacuazione della popolazione.

La strategia d'emergenza prevede sei possibili minacce che possono dar luogo ad una situazione di pericolo:

- comportamento anomalo del manufatto (ad es. spostamento, deformazione) o del sottosuolo (ad es. modificazione della corrente d'infiltrazione);
- scoscendimento o franamento (slavina, rottura di ghiacciaio) nel bacino d'invaso;
- piena di dimensioni estreme;
- forte terremoto;
- atti di sabotaggio;
- intervento militare.

Poiché le prime tre minacce di norma sono riconosciute tempestivamente, è possibile adottare dei provvedimenti prima di procedere all'evacuazione della popolazione (in caso di scoscendimenti, ad esempio, l'installazione di drenaggi o l'abbassamento preventivo dell'invaso). A causa del pericolo di valanghe, undici impianti sono soggetti a restrizioni d'esercizio dell'invaso dal 1° novembre o dal 1° dicembre al 30 aprile.

1.1.3 Disciplinamento vigente in materia di vigilanza e responsabilità

Conformemente all'articolo 76 capoverso 3 della Costituzione federale, la Confederazione è tenuta, tra l'altro, a emanare disposizioni sulla sicurezza degli impianti di accumulazione. Questo compito è attualmente descritto nell'articolo 3^{bis} della legge federale del 22 giugno 1877 sulla polizia delle acque, nella versione del 27 marzo 1953 (RS 721.10), e nell'ordinanza del 7 dicembre 1998 sulla sicurezza degli impianti di accumulazione (RS 721.102). L'articolo 3^{bis} della legge federale sulla polizia delle acque non contempla tuttavia alcun principio relativo alla sicurezza degli impianti di accumulazione, bensì delega ampiamente al nostro Collegio l'emanazione di norme corrispondenti. Secondo il capoverso 1, il nostro Collegio deve provvedere affinché «per le opere d'invaso attuali o future siano prese le misure necessarie per prevenire più che possibile i pericoli e i danni che potrebbero derivare dal loro modo di costruzione, dalla loro insufficiente manutenzione o da operazioni belliche». Il capoverso 3 ci incarica di emanare le prescrizioni necessarie. A suo tempo, la disposizione era stata volutamente formulata in modo molto generico per consentire al nostro Collegio di emanare le corrispondenti disposizioni d'esecuzione, tenendo conto degli sviluppi della tecnica (FF 1952 I 708; solo in tedesco).

Abbiamo adempiuto tale mandato emanando le relative ordinanze e sancendo il piano d'emergenza, illustrato nel numero 1.1.2, dapprima nell'ordinanza sugli sbaramenti idrici del 1957, in seguito nell'ordinanza del 1988 sugli impianti di accumulazione. L'obiettivo di garantire la sicurezza ottimale degli impianti di accumulazione e, dunque, di proteggere la popolazione a valle è raggiunto, da un lato, mediante chiare disposizioni di progettazione, costruzione, manutenzione e controllo, dall'altro attraverso una regolamentazione efficace della vigilanza statale. L'autorità di vigilanza può ordinare tutte le misure necessarie a garantire la sicurezza, se necessario anche l'abbassamento del livello d'invaso o lo svuotamento del bacino. Il proprietario di un impianto di accumulazione è responsabile, anche senza colpa, dei danni causati da un impianto o da una costruzione difettosi o ancora dalla manutenzione insufficiente. Il proprietario è infine punibile se viola intenzionalmente o per negligenza le disposizioni della legge sulla polizia delle acque o dell'ordinanza sugli impianti di accumulazione o le relative istruzioni.

Tale disciplina si è rivelata finora efficace. In tutti gli impianti di accumulazione sottoposti alla vigilanza della Confederazione non si è finora verificato alcun evento che abbia causato danni alla popolazione o l'abbia messa concretamente in pericolo. Questo è merito da un lato dei committenti e gestori che, coscienti della loro responsabilità, hanno costruito e gestito gli impianti di accumulazione conformemente alle regole riconosciute ed hanno collaborato intensamente con le autorità di vigilanza. Dall'altro, anche la sorveglianza e la vigilanza da parte di specialisti e periti esterni nonché delle autorità di vigilanza sono ormai di ordinaria amministrazione e si sono dimostrate efficaci.

La responsabilità civile in materia di impianti di accumulazione è oggi retta principalmente dalle disposizioni generali sulla responsabilità del Codice delle obbligazioni (CO; RS 220). Assume particolare rilievo la responsabilità del proprietario di un'opera, giusta l'articolo 58 CO. Questi risponde senza colpa (responsabilità causale) per i danni cagionati da vizi di costruzione o da difetti di manutenzione. Questa disposizione concede alle persone lese un'ampia protezione. Affinché sia riconosciuta la responsabilità civile, esse devono comunque provare l'esistenza di un vizio dell'opera. Si parla quindi di una responsabilità causale semplice o mitigata.

Il proprietario di un'opera non risponde in tre casi, che costituiscono i classici motivi d'esenzione: se il danno è stato causato da forza maggiore, vale a dire da un evento straordinario imprevedibile che sopraggiunge con forza incontenibile¹ (eventi naturali eccezionali o eventi bellici imprevedibili) e se il danno è dovuto a colpa grave della persona lesa o di un terzo (ad es. sabotaggio). Persino se è dato un certo vizio dell'opera, il proprietario non risponde qualora uno di questi motivi d'esenzione sia considerato l'unica causa del danno, vale a dire se tale causa è tanto grave da interrompere il nesso causale tra il vizio dell'opera e il danno.

La legge federale sulla polizia delle acque contiene nell'articolo 3^{bis} capoversi 7, 10 e 11 disposizioni sulla responsabilità in relazione a misure di abbassamento del livello di un impianto di accumulazione imposte dallo Stato. Queste disposizioni prevedono anche l'obbligo di risarcimento da parte della Confederazione.

¹ DTF 111 II 433, Heinrich Honsell, Schweizerisches Haftpflichtrecht, 3^a ed. Zurigo 2000, p. 38 n 39; Heinz Rey, Ausservertragliches Haftpflichtrecht, 3^a ed. Zurigo 2003, p. 132, n 574; Alfred Keller, Haftpflicht im Privatrecht I, 6^a ed. 2002, p. 94.

accumulazione. Termine per l'invio dei pareri era il 31 dicembre 1995. Dalla consultazione risulta che i principi fondamentali dell'avamprogetto sono condivisi dalla maggioranza. Numerosi pareri esigevano tuttavia chiarimenti supplementari o modifiche. Si richiedevano indicazioni più precise riguardanti la suddivisione degli impianti di accumulazione in classi di rischio nonché le somme assicurate e i premi assicurativi prevedibili in base a tale suddivisione.

La Commissione è stata quindi nuovamente riattivata e l'avamprogetto rielaborato. Queste le modifiche apportate all'avamprogetto: canalizzazione della responsabilità al gestore dell'impianto di accumulazione, limite massimo della somma di copertura fissato a 600 milioni di franchi, disposizioni meno severe per gli impianti di piccole dimensioni. A differenza del primo avamprogetto e della normativa vigente, il testo rivisto contempla anche i criteri di sicurezza a grandi linee. Dal 7 ottobre 1999 al 31 marzo 2000 il testo rivisto è stato nuovamente messo in consultazione come *disegno di legge federale sugli impianti di accumulazione*. I pareri espressi sono risultati controversi. Mentre le disposizioni in materia di sicurezza degli impianti di accumulazione sono largamente incontestate, l'introduzione della copertura obbligatoria e dell'obbligo d'assicurazione – analogamente alla legge del 18 marzo 1983 sulla responsabilità civile in materia nucleare (LRCN; RS 732.44) – è respinta dalla maggioranza dei partecipanti. Prima di imporre costi supplementari ai titolari di impianti di accumulazione, occorrerebbe conoscere le ripercussioni della legge sul mercato dell'energia elettrica. È prevista inoltre la revisione totale del diritto sulla responsabilità civile, nel cui ambito dovrebbe essere disciplinata la responsabilità civile degli impianti di accumulazione, alla stessa stregua di altri rischi comparabili come, ad esempio, quelli legati agli impianti di trasporto in condotta. La netta maggioranza dei partecipanti alla consultazione ritiene tuttavia che il progetto sia necessario anche alla luce dei nuovi presupposti e sostiene in linea di massima l'inasprimento della responsabilità (responsabilità casuale aggravata).

Nel quadro della riforma del governo e dell'amministrazione, il Consiglio federale propone di riorganizzare i compiti legati alla sicurezza in seno al DATEC (cfr. messaggio del 9 giugno 2006 concernente una legge federale sul controllo della sicurezza tecnica, n. 1.1, FF 2006 5453). La vigilanza sugli impianti di accumulazione rientra nei compiti legati alla sicurezza. Pertanto, occorre adeguare le basi giuridiche, sebbene una revisione parziale della legge federale sulla polizia delle acque del 1877, che non corrisponde più all'attuale concezione del principio di legalità, non entri in discussione. In base ai lavori preparatori effettuati finora e ai risultati della procedura di consultazione occorre piuttosto creare una nuova base giuridica per disciplinare la sicurezza degli impianti di accumulazione.

1.3 Fondamenti del disegno

Il presente disegno di legge si basa tuttora sul comprovato piano di sicurezza basato su tre componenti, come già esposto al numero 1.1.2.

A differenza della regolamentazione vigente, la nuova legge definisce le linee generali dei criteri di sicurezza. Le disposizioni dettagliate vengono disciplinate a livello di ordinanza. In tal modo, è possibile adattarsi rapidamente alle condizioni mutevoli e differenziare i vari tipi di impianti in termini di standard di sicurezza.

Per motivi di certezza del diritto, il *campo di applicazione* della legge viene descritto in modo più preciso e si estende ora espressamente anche agli impianti di piccole dimensioni, nella misura in cui, indipendentemente dalla loro destinazione, presentano un certo potenziale di pericolo. Non è ancora possibile esprimere un giudizio attendibile sulla sicurezza di questo tipo di impianti, che in virtù dell'ordinanza sugli impianti di accumulazione soggiacciono fino al 2006 alla vigilanza dei Cantoni ma non sono ancora stati sottoposti a nessun controllo specifico. Si deve comunque supporre che la sicurezza strutturale di alcune di queste opere (molte delle quali risalgono ancora ai primordi dell'industrializzazione) non sia più conforme agli standard attuali. Siccome in molti casi manca una sorveglianza continua, non sussiste generalmente la possibilità di avvertire preventivamente la popolazione a valle in caso di rottura dell'impianto. Tenuto conto che il danno potenziale è aumentato costantemente con la crescita degli insediamenti, vi è da temere che molti di questi piccoli impianti rappresentino un pericolo per la popolazione.

La *nuova strategia di vigilanza* deve contribuire a minimizzare per quanto possibile questo pericolo. Com'era il caso finora, la responsabilità principale in materia di sicurezza incombe in primo luogo al committente, al costruttore e al gestore dell'impianto. A seconda del potenziale di pericolosità e della probabilità che si verifichi un incidente, si prevedono verifiche e controlli supplementari da parte di terzi, conformemente al piano previsto dalla legge federale sul controllo della sicurezza tecnica (LCSic). Si rinuncia pertanto sostanzialmente alla vigilanza cantonale. Secondo il nuovo sistema, gli impianti in questione dovranno in linea di principio essere esaminati e controllati da servizi di controllo indipendenti, sottoposti alla vigilanza delle autorità preposte alla sicurezza. Gli impianti di grandi dimensioni, sottoposti finora alla vigilanza diretta della Confederazione, continueranno ad essere sottoposti alla vigilanza di un organismo statale. Il Consiglio federale provvederà ad attribuire precisamente i livelli di sicurezza. Nel messaggio concernente la legge federale sul controllo della sicurezza tecnica sono esposti in dettaglio la concezione della vigilanza e la sua organizzazione (n. 1.4 e 1.5).

Le masse d'acqua che si trovano in un impianto di accumulazione costituiscono in linea di massima un pericolo particolare per la popolazione a valle. In caso di rottura dello sbarramento o di incidenti analoghi, possono infatti causare ingenti danni. Il danno potenziale è senz'altro paragonabile a quello dei settori che già sottostanno a una responsabilità oggettiva equivalente o addirittura maggiore (impianti a corrente forte, ferrovie, aerei, veicoli a motore, condotte, esplosivi o energia nucleare). È dunque giustificato estendere la *responsabilità dovuta a rischio* agli impianti di accumulazione. La consultazione, che si è svolta nel periodo 1999–2000, ha tuttavia evidenziato che l'introduzione di prescrizioni più rigorose in materia di responsabilità (ad esempio la responsabilità per forza maggiore o per eventi bellici) nonché l'introduzione della copertura e dell'assicurazione obbligatorie unicamente per gli impianti di accumulazione, non raccoglierebbero attualmente i favori della maggioranza. Alla luce degli elevati standard di sicurezza degli impianti di accumulazione, è quindi giustificato rinviare dette questioni a una fase successiva alla liberalizzazione del mercato dell'energia, quando si potrà valutare in che misura sarà possibile accollare ai gestori di impianti di accumulazione costi supplementari d'assicurazione. Il disegno di legge non prevede quindi una responsabilità dovuta a rischio in caso di forza maggiore e di eventi bellici e non statuisce un obbligo di risarcimento o di essere assicurati. In analogia alla legge sulla responsabilità civile in materia

nucleare, esso consente invece alle Camere federali di emanare, in caso di gravi sinistri, un ordinamento speciale sulle indennità.

La responsabilità dovuta a rischio contenuta nella proposta comporta un inasprimento delle disposizioni sulla responsabilità attualmente fondate sulla responsabilità del proprietario di un'opera, poiché allevia l'onere della prova imposto alle persone che hanno subito danni. Quest'ultime infatti devono dimostrare unicamente che il danno è stato causato dalla fuoriuscita di masse d'acqua e non che vi siano lacune nell'impianto. Inoltre per i gestori di un impianto di accumulazione sarà più difficile addurre un motivo di esclusione. Infatti in caso di responsabilità dovuta a rischio i motivi di esenzione vengono vagliati con maggior rigore, in particolare quando sussiste una colpa della persona responsabile oppure quando l'attività aziendale comporta un rischio accresciuto⁵. Inoltre l'articolo 16 considera motivi d'esclusione unicamente le situazioni di forza maggiore e una colpa grave della persona lesa. La colpa grave di terzi non viene invece considerata motivo di esclusione.

La proposta inasprisce quindi solo moderatamente le disposizioni relative alla responsabilità dei gestori di impianti di accumulazione.

1.4 Risultati della procedura di consultazione

L'avamprogetto di legge sugli impianti di accumulazione è stato messo in consultazione nel periodo settembre-ottobre 2001 insieme con la legge federale sul controllo della sicurezza tecnica (LCSic). Con la LCSic abbiamo proposto di ottimizzare e perfezionare la vigilanza sulla sicurezza in tutti i settori di competenza del DATEC con l'adozione delle seguenti misure: armonizzazione delle procedure, istituzione di un'agenzia per la sicurezza tecnica e attribuzione di competenze in materia di sicurezza ad imprese del settore privato. Le oltre 200 risposte pervenute consentono di affermare che gli obiettivi fondamentali del progetto raccolgono un buon consenso: chiara delimitazione delle responsabilità nella vigilanza sulla sicurezza, sviluppo di una filosofia del rischio valida per tutti i settori e ottimizzazione dell'impiego di risorse nella vigilanza sulla sicurezza. Sono però state criticate le modalità di applicazione proposte e in particolare l'istituzione di un'Agenzia per la sicurezza. Il 26 settembre 2003 abbiamo quindi rinunciato all'istituzione di un organismo centralizzato e ha deciso di riconfermare in linea di principio la competenza degli uffici nell'ambito della vigilanza sulla sicurezza tecnica, uniformando però le procedure nel senso previsto dall'avamprogetto. Su queste basi si è quindi proceduto a rielaborare il progetto (cfr. messaggio concernente la LCSic, n. 1.10).

Sono 43 i partecipanti alla consultazione che hanno espresso esplicitamente il proprio parere in merito all'avamprogetto di legge sugli impianti di accumulazione. Una maggioranza conferma la validità dell'impostazione introdotta con l'ordinanza del 1998 sugli impianti di accumulazione e non ritiene necessarie modifiche di ordine materiale. Un'eventuale nuova legge dovrebbe quindi confermare i principi attualmente in vigore. La maggioranza dei partecipanti alla consultazione si è espressa a favore dell'introduzione dell'obbligo di risarcimento sul piano federale, della regolamentazione proposta nel settore della responsabilità civile e della proposta di esonerare i Cantoni dall'attività di vigilanza sugli impianti minori. È però anche

⁵ Deschenaux/Tercier, *La responsabilité civile*, 2^a ed., Berna 1982, p. 62 n 54; Heinz Rey, *Ausservertragliches Haftpflichtrecht*, 3^a ed., Zurigo 2003, p. 129 n 559.

stato espresso il timore che l'attribuzione dei compiti di vigilanza a organismi indipendenti comporti un incremento degli oneri amministrativi e la perdita di sinergie nonché di un determinato bagaglio di competenze.

Con la rielaborazione del disegno si è cercato di tener conto delle critiche espresse in fase di consultazione. Il timore di un incremento degli oneri amministrativi non compensato da miglioramenti effettivi nell'ambito della sicurezza sarà considerato in particolare nell'elaborazione delle ordinanze di esecuzione.

2 Parte speciale: Spiegazione delle singole disposizioni

2.1 Capitolo 1: Disposizioni generali

Articolo 1 Oggetto

Oltre alla sicurezza degli impianti di accumulazione – di cui fa parte anche la vigilanza – la legge disciplina ora, espressamente, anche la responsabilità civile. La responsabilità si applica tuttavia solo ai danni riconducibili alla fuoriuscita imprevista di masse d'acqua da un impianto di accumulazione, ad esempio a seguito della rottura della diga, del mancato funzionamento delle paratoie o ad un'improvvisa frana nel bacino di ritenuta. In questi casi, si deve verificare il rischio specifico connesso alla ritenuta di grandi masse d'acqua, mentre non è il caso per un'onda di piena (cfr. osservazioni relative agli art. 15 e 17).

Articolo 2 Campo d'applicazione

Giusta il capoverso 2, la legge si applica anche agli impianti di accumulazione che non raggiungono le dimensioni minime di cui al capoverso 1, qualora presentino un potenziale di pericolo particolare per persone e beni. Un simile pericolo è dato se, in caso di rottura di un impianto di accumulazione, viene colpito almeno una zona abitativa, una zona di lavoro o un'importante via di comunicazione e se viene messa in pericolo la vita di persone.

Articolo 3 Definizioni

Sono «impianti di accumulazione» gli impianti che raccolgono corsi d'acqua e accumulano acqua, materiali solidi, ghiaccio galleggiante e acque di fusione delle valanghe o che servono alla sedimentazione di materiali in sospensione (ad es. sabbia). Sono considerati impianti di accumulazione anche i bacini di ritenuta che trattengono acqua, materiale detritico, neve o giacchio ma che, di regola, non vengono riempiti. Questi manufatti sono infatti potenzialmente pericolosi e vanno costruiti, esercitati e sorvegliati adeguatamente.

Finora i grandi impianti di accumulazione sottostavano alla vigilanza della Confederazione (cfr. art. 21 dell'ordinanza sugli impianti di accumulazione). Essi saranno controllati anche in futuro da un organismo statale. Per gli altri impianti che sottostanno alla legge in base all'articolo 2 si intende applicare la procedura che prevede il rilascio di un certificato di sicurezza conformemente alla LCSic. Per una miglior comprensione dell'articolo 5 si è ritenuto opportuno introdurre una definizione legale dei «grandi impianti di accumulazione».

Articolo 4 Impianti di accumulazione situati su acque limitrofe

Nel caso di impianti di accumulazione situati su acque limitrofe vi sono problemi particolari riguardanti la vigilanza. La Svizzera può disciplinare la vigilanza soltanto per le parti di impianto situate sul suo territorio. E persino per queste parti non è consigliabile emanare prescrizioni unilaterali in materia. Infatti, gli accordi stipulati con gli Stati confinanti che concernono gli impianti di accumulazione situati su acque limitrofe⁶ prevedono una collaborazione fra gli Stati firmatari.

Giusta il capoverso 1, il nostro Collegio può emanare disposizioni speciali, fintantoché non è conclusa una convenzione con uno Stato confinante. Inoltre, il capoverso 1 riserva disposizioni particolari in convenzioni con gli Stati vicini. Visto che si tratta di disciplinare singole questioni di natura prevalentemente tecnica, che riguardano un piccolo numero di impianti di accumulazione, è opportuno che le Camere federali ci autorizzino a concludere simili convenzioni.

In virtù del capoverso 2, possiamo derogare alle disposizioni del diritto federale riguardanti il diritto applicabile e il foro giuridico. In linea di massima, quindi, non sono ammesse deroghe alle prescrizioni di sicurezza. La legge federale del 18 dicembre 1987 sul diritto internazionale privato (LDIP, RS 291) stabilisce in quali casi è applicabile il diritto nazionale in materia di responsabilità e in quali si applica il diritto straniero. L'articolo 133 LDIP (RS 291), per i casi di responsabilità transfrontaliera, dichiara fundamentalmente applicabile il diritto dello Stato in cui il sinistro è avvenuto. Le prescrizioni sul foro giuridico (tribunale competente) in rapporto agli Stati vicini sono quasi esclusivamente contenute nella Convenzione di Lugano del 16 settembre 1988⁷. L'articolo 129 LDIP è applicabile unicamente nei rapporti con il Principato del Liechtenstein. Il disciplinamento proposto permette di coordinare sia le disposizioni degli Stati interessati relative al diritto applicabile sia i tribunali competenti⁸, allo scopo di impedire difficoltà di delimitazione.

Articolo 5 Esame e controllo della sicurezza tecnica

Per quanto riguarda l'esame e il controllo degli impianti di accumulazione, l'articolo 5 capoverso 1 rinvia in generale alla LCSic, che contempla anche norme procedurali più dettagliate in materia di pianificazione e costruzione (art. 7 LIA) e di esercizio (art. 9 LIA).

Dal punto di vista organizzativo l'organo preposto alla sicurezza è integrato nell'autorità di vigilanza designata dal nostro Consiglio in virtù dell'art. 23. Esso si occupa di sorvegliare, come finora, i grandi impianti di accumulazione. La sicurezza degli altri impianti di accumulazione viene esaminata e controllata da organismi indipendenti nell'ambito della procedura di rilascio del certificato di sicurezza, conformemente alla LCSic.

⁶ Convenzioni con la Francia: RS **0.721.809.349.2** (Rodano), **0.721.809.349.1** (Emosson), **0.721.809.349.5** (Doubs); Convenzioni con l'Italia: RS **0.721.325** (Lago di Lugano), **0.721.809.454.1** (Spöl), **0.721.809.454.2** (Reno di Lei); Convenzioni con l'Austria:

RS **0.721.191.631 – 633** (Reno dalla foce dell'Ilf fino al lago di Costanza); basi giuridiche per gli impianti di accumulazione situati su acque limitrofe con la Germania: RS **0.747.224.32/CS 13 482** (Reno da Neuhausen fin sotto Basilea), RS **0.747.224.052.1/CS 12 557** (Reno fra Strasburgo/Kehl e Istein).

⁷ Convenzione del 16 settembre 1988 concernente la competenza giurisdizionale e l'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale, RS **0.275.11**.

⁸ È possibile tuttavia scostarsi dalla convenzione di Lugano solo con un trattato di diritto internazionale e non con un'ordinanza.

Articolo 6 Principi

L'articolo 6 capoverso 1 stabilisce in maniera generale che, conformemente allo stato della scienza e della tecnica, gli impianti di accumulazione devono essere calcolati, costruiti e esercitati in modo tale che la loro sicurezza sia garantita in tutti i casi prevedibili di carico e di esercizio. Il gestore di un impianto di accumulazione deve dunque determinare per ogni singolo caso le sollecitazioni possibili e dimostrare la sicurezza dell'opera per la situazione di carico meno favorevole.

Il nostro Collegio deve poter esonerare determinate categorie di impianti di accumulazione dall'obbligo di costruire dispositivi di scarico e sfioratori. In questa sede, si pensa soprattutto ai bacini di ritenuta, riempiti unicamente in caso di piena e dimensionati di conseguenza (cpv. 2).

Le piene devono sempre essere evacuate in condizioni di sicurezza, anche quando il bacino è pieno (cpv. 3). Ciò è possibile di norma grazie a speciali dispositivi di scarico. Solo se una diga è in grado di accogliere in ogni caso un'eventuale piena (ad esempio la Grande Dixence), si può rinunciare ad uno speciale sistema di scarico delle piene.

Articolo 7 Pianificazione e costruzione

I progetti di costruzione e di trasformazione di impianti di accumulazione devono essere esaminati e valutati, a seconda del potenziale di pericolosità, in base alle procedure che prevedono un controllo ufficiale da parte di un servizio statale oppure il rilascio di un certificato di sicurezza. I dettagli procedurali sono disciplinati dalla LCSic e spiegati nel relativo messaggio.

Ai sensi di un coordinamento procedurale, un'approvazione dei piani vera e propria sotto il profilo della sicurezza tecnica ha luogo solo quando non viene effettuata alcuna procedura d'autorizzazione cantonale o federale, ad esempio conformemente alla legge sulle forze idriche (RS 721.80). Se però si effettuano tali procedure, le conclusioni e le raccomandazioni trasmesse dall'organo competente per l'esame di sicurezza o dal servizio competente devono essere considerate nell'ambito della decisione (complessiva). Dal punto di vista procedurale, la valutazione dei piani è dunque identica a quella applicata, ad esempio, a un permesso di dissodare. Per garantire che l'autorizzazione tenga conto delle conclusioni relative alla sicurezza a cui è giunto l'organo di vigilanza e per evitare che il permesso di costruzione venga rilasciato senza la valutazione del progetto, l'articolo 25 capoverso 2 consente all'autorità di ricorrere contro decisioni cantonali di ultima istanza. La regolamentazione è pertanto conforme alla legislazione in materia forestale, come confermato ancora una volta nel relativo messaggio del 25 febbraio 1998⁹.

Per ridurre il più possibile i rischi connessi con atti di sabotaggio, i titolari e le autorità che rilasciano l'autorizzazione devono tener conto dei relativi pericoli già nel corso della pianificazione e della costruzione dell'impianto (cpv. 4).

⁹ FF 1998 2135

Articolo 8 Messa in esercizio

L'articolo 8 riprende le prescrizioni vigenti in materia di messa in servizio. Al momento della prima messa in carico, effettuata secondo un programma predeterminato, si misura con precisione il comportamento dell'impianto, che viene poi comparato con i valori calcolati. L'impianto può essere messo in servizio solo se risponde in modo conforme alle previsioni di calcolo. Lo stesso vale per la prima rimessa in carico, ad esempio in seguito a lavori di risanamento o di trasformazione di un impianto. Di norma, nel caso di bacini di ritenuta, non è possibile procedere a prove di messa in carico.

Articolo 9 Esercizio

Ai sensi dell'articolo 9 capoverso 1 lettera a, l'autorità di vigilanza può vietare l'esercizio di un impianto di accumulazione, qualora le misure necessarie alla protezione della popolazione e dell'ambiente non siano state adottate (per il significato v. art. 10 cpv. 1 della legge sulla protezione dell'ambiente [LPA] – RS 814.01). L'autorità di vigilanza può quindi anche esigere miglioramenti edilizi, qualora un impianto di accumulazione non corrispondesse più allo stato riconosciuto delle conoscenze scientifiche e tecniche. Il controllo della sicurezza tecnica è retto dalla procedura prevista dalla LCSic, con una deroga per quanto riguarda il rapporto sulla sicurezza, che deve essere inoltrato dal gestore, come finora, direttamente all'organo preposto alla sicurezza.

Il capoverso 2 chiarisce che il gestore è anche responsabile del controllo e della sorveglianza dell'impianto di accumulazione. Come finora, i dettagli riguardanti la sorveglianza e il controllo sono disciplinati dal nostro Collegio in un'ordinanza. Poiché il vigente sistema di sorveglianza a più livelli si è rivelato efficace, non apporteremo modifiche sostanziali. L'introduzione della nuova vigilanza richiederà tuttavia una maggiore considerazione dell'effettivo potenziale di pericolo di un impianto di accumulazione anche nell'ambito della sorveglianza e del controllo.

Il capoverso 3 prevede per il gestore un obbligo di riequipaggiamento esplicito.

Numerosi impianti di piccole dimensioni che presentano spesso lacune di sicurezza sono stati costruiti nel secolo scorso, durante la fase iniziale dell'industrializzazione e finora non sono stati praticamente sottoposti a sorveglianza e controlli. A volte, il gestore iniziale dell'impianto non esiste più da tempo, l'acqua accumulata viene considerata corso d'acqua naturale o biotopo, in parte addirittura protetta. Per garantire l'esercizio regolare di tali impianti anche dopo la scomparsa del gestore iniziale, il capoverso 4 attribuisce al proprietario del fondo su cui si trova l'impianto, la relativa responsabilità.

Articolo 10 Influsso sulla sicurezza da parte di altre costruzioni e impianti

Negli anni Settanta, la perforazione di un cunicolo di sondaggio per la galleria stradale del Rawil ha gravemente danneggiato la diga dell'impianto di Tseuzier (Vallese). Per evitare simili eventi in futuro, le autorità cui spetta l'autorizzazione di costruzioni che potrebbero pregiudicare la sicurezza di un impianto di accumulazione sono tuttora tenute ad informare per tempo e a consultare l'organo preposto alla sicurezza (a titolo d'esempio, un gruppo di esperti ha analizzato le ripercussioni della costruzione delle NTFA su quattro impianti di accumulazione). I costi per

eventuali indagini o misure probatorie sono, come di consueto, a carico di chi ne è all'origine.

Articoli 11–13 Piano d'emergenza

Il piano d'emergenza, integrato finora nell'ordinanza sugli impianti di accumulazione, viene sancito a livello di legge. Esso ha lo scopo di garantire un tempestivo allarme delle autorità in caso di pericolo imminente causato da uno sbarramento, in modo da poter ordinare le misure necessarie a prevenire danni ed eventualmente evacuare le persone in pericolo. Si presume che tutti i Cantoni dispongano di un servizio di picchetto 24 ore su 24.

Inoltre in linea di principio tutti gli impianti di accumulazione che rientrano nel campo d'applicazione della legge devono disporre di sistemi di allarme acqua, che saranno installati e gestiti con modalità differenziate a seconda delle dimensioni e del potenziale di pericolo dell'impianto. Il nostro Collegio determinerà mediante ordinanza i compiti degli esercenti degli impianti e i doveri degli organi preposti alla protezione della popolazione.

2.3 Capitolo 3: Responsabilità civile

Articolo 14 Esclusione dal campo d'applicazione

Le severe disposizioni sulla responsabilità contenute nel capitolo 3 non si applicano a determinati impianti di accumulazione costruiti quale protezione contro i pericoli naturali e caratterizzati quindi da modalità d'esercizio particolari. Per questi impianti riteniamo adeguata e sufficiente l'applicazione della responsabilità per il proprietario di un'opera prevista dall'articolo 58 CO.

Articolo 15 Responsabilità del gestore

Il capoverso 1 prevede la responsabilità dovuta a rischio del gestore dell'impianto di accumulazione per i danni a persone e beni causati dall'attuazione dei rischi caratteristici, insiti nella fuoriuscita di masse d'acqua e quindi causati dalla loro elevata energia cinetica. La responsabilità dovuta a rischio vale fundamentalmente solo per danni a persone o beni e per il mancato guadagno che ne deriva, ma non per i cosiddetti danni patrimoniali puri. Siamo in presenza di un simile caso quando, ad esempio, un proprietario d'albergo subisce una perdita di introiti perché le strade di accesso – che non sono di sua proprietà – sono state distrutte. Solo in caso di danni a persone o cose si è in presenza del tipico rischio che giustifica l'introduzione della responsabilità dovuta a rischio.

Il capoverso 2 prevede invece il risarcimento di un tipo determinato di danno patrimoniale puro. Il gestore deve risarcire i costi delle misure preventive adottate in caso di minaccia di sinistro imminente. In questo caso, si tratta delle spese sostenute (ad es. spese di trasporto e d'alloggio) qualora, a causa del pericolo di rottura dello sbarramento o di tracimazione di un bacino d'invaso, sia ordinata un'evacuazione. Questa disposizione è ripresa dalla LRCN (art. 2 cpv. 1 lett. c). Il mancato guadagno in relazione a misure preventive ai sensi del capoverso 2 non è risarcito.

Alla stregua dell'articolo 3 capoverso 4 LRCN, il capoverso 3 prevede che il gestore e il proprietario dell'impianto, se non sono la stessa persona, rispondano solidalmente. Analogamente a quanto previsto dall'articolo 2 capoverso 7 LRCN, viene già considerato gestore il committente dell'opera (ma non l'impresa incaricata di eseguire il lavoro). Con ciò si specifica che sottostanno alla presente legge anche i danni che si verificano durante la costruzione degli impianti.

Giusta il capoverso 4, Confederazione, Cantoni, Comuni o altre corporazioni e istituti di diritto pubblico sono, in qualità di gestori di impianti di accumulazione, parimenti responsabili conformemente alla presente legge. La responsabilità dovuta a rischio sostituisce in questo caso le disposizioni relative alla responsabilità statale (cfr. anche art. 73 della legge sulla circolazione stradale – RS 741.01; art. 59a LPA; art. 27 della legge sugli esplosivi – RS 941.41).

Articolo 16 Esclusione della responsabilità

Contrariamente alla responsabilità civile in materia di energia nucleare, il gestore di un impianto di accumulazione dev'essere liberato dalla responsabilità se prova che il danno è stato causato da forza maggiore o da una colpa grave della persona lesa. La forza maggiore è definita come «un evento esterno imprevedibile e eccezionale che sopravviene con forza ineluttabile»¹⁰. Nella legge sugli impianti di trasporto in condotta (LITC – RS 746.1, RU 1964 95 – art. 33 cpv. 2) non si parla tanto di forza maggiore quanto di «evento naturale straordinario» e di «avvenimento bellico»; il significato è comunque identico. Alla stregua degli impianti nucleari o degli impianti di trasporto in condotta, la colpa grave di terzi (ad es. sabotaggio) non deve escludere una responsabilità, poiché la natura e la gravità di un danno sono determinati in primo luogo dai rischi caratteristici insiti nella fuoriuscita di masse d'acqua. La colpa grave propria invece, secondo prassi costante dev'essere riconosciuta come motivo di esclusione (cfr. art. 33 cpv. 2 LITC, art. 27 cpv. 2 legge sugli esplosivi o anche art. 5 LRCN).

Articolo 17 Applicazione del Codice delle obbligazioni

Sono applicabili a titolo integrativo le seguenti disposizioni del Codice delle obbligazioni: articolo 42, determinazione del danno; articolo 43, fissazione del risarcimento¹¹; articolo 44, motivi di riduzione; articoli 45 e 46, morte e lesione corporale; articoli 47 e 49, riparazione; articoli 50 e 51, responsabilità di più persone; articolo 52, legittima difesa, stato di necessità e ragione fattasi; articolo 53, rapporti con il diritto penale; articolo 60, prescrizione. Contrariamente all'articolo 7 LRCN, non è esclusa l'applicazione dell'articolo 44 capoverso 2 CO. Quest'ultimo permette al tribunale di ridurre l'obbligo di risarcimento se la persona responsabile non ha cagionato il danno né intenzionalmente né per colpa grave e se il risarcimento completo la riduce al bisogno.

In relazione alla gestione di un impianto di accumulazione vi sono danni per i quali la presente legge non è applicabile. Si tratta segnatamente dei danni che si verificano durante il riempimento di un lago artificiale (ad es. se la relativa elevazione dello specchio di acqua di base causa uno smottamento del terreno). La legge inoltre non

¹⁰ Cfr. nota 1.

¹¹ In merito all'applicabilità (limitata) dell'art. 43 CO alle responsabilità causali cfr. Otfinger/Stark, Parte generale I (nota 2), p. 384, § 7 n 12a, p. 378, § 7, n 3.

si applica se un individuo annega nel bacino di accumulazione o in un normale deflusso che scorre a valle dell'impianto di accumulazione (vale a dire in una quantità di acqua defluita attraverso l'impianto di accumulazione). Ma anche in questi casi può essere data una responsabilità del gestore dell'impianto di accumulazione, conformemente ad altre disposizioni relative alla responsabilità (ad es. responsabilità in generale, art. 41 CO; responsabilità del padrone di azienda, art. 55 CO; responsabilità del proprietario di un'opera, art. 58 CO).

Per le acque di piena che scorrono attraverso un impianto di accumulazione e causano danni a valle dell'opera di sbarramento si applica parimenti solo il Codice delle obbligazioni. In un caso simile a quello avvenuto nel settembre 1993 al lago artificiale di Mattmark in Vallese, non si verifica un pericolo tipico di un impianto di accumulazione. La piena si sarebbe formata anche in mancanza dell'impianto di accumulazione. Il gestore dell'impianto è responsabile solo se ha violato una regolamentazione concernente la protezione dalle acque di piena o un obbligo analogo, che prevede di rinunciare preventivamente al riempimento completo del bacino d'invaso per evitare danni dovuti a piene. A simili questioni risponde il disciplinamento sulla responsabilità del proprietario di un'opera, giusta l'articolo 58 CO.

Articolo 18 Provvedimenti per assicurare le prove in caso di sinistri di una certa entità

L'articolo 18 si ricollega alle disposizioni della LRCN relative ai provvedimenti per assicurare le prove (art. 22). Di fronte ai danni causati da un'inondazione questa disposizione assume un'importanza diversa rispetto alla situazione in caso di irradiazioni, quando di regola la persona danneggiata non è in grado di riconoscere il danno. È stata perciò lasciata cadere la frase «che possano aver subito un danno». Le persone che hanno subito un danno devono comunque notificarlo: ciò consente infatti di espletare le pratiche in modo razionale e di procurarsi una prima visione d'insieme sull'estensione dei danni, aspetto di particolare importanza in caso di grandi sinistri (art. 20 segg.).

Articolo 19 Copertura della responsabilità civile

La disposizione chiarisce che, fino all'entrata in vigore di un disciplinamento a livello federale, spetta ai Cantoni introdurre l'obbligo di copertura. L'obbligo di copertura introdotto dai Cantoni Vallese e Grigioni dev'essere quindi espressamente mantenuto.

Articolo 20 Grandi sinistri

Questa disposizione autorizza le Camere federali a stabilire un ordinamento specifico sulle indennità in caso di grandi sinistri. Per poter entrare in vigore tempestivamente l'ordinamento deve essere emanato mediante ordinanza.

Al capoverso 2 i grandi sinistri sono definiti in modo analogo all'articolo 29 LRCN: un sinistro è considerato grande se è prevedibile che i mezzi disponibili della persona civilmente responsabile e di quella obbligata al risarcimento (ad es. un istituto assicurativo privato) non bastino a soddisfare tutte le pretese. I mezzi di eventuali persone obbligate al risarcimento comprendono unicamente gli importi obbligatori per legge o la copertura convenuta su base contrattuale e non la totalità del patrimonio. Un sinistro è poi considerato grande anche quando il gran numero di persone

lese non consente di applicare la procedura ordinaria. Con l'espressione «procedura ordinaria» s'intende genericamente la procedura prevista dal codice di procedura civile (cantonale o federale) in vigore oppure dalla Legge federale sulla esecuzione e sul fallimento¹², anche nel caso cui si tratti di una procedura speciale (ad es. rapida o sommaria). Quando ci si trova di fronte a migliaia di persone lese, può rivelarsi necessario emanare disposizioni per semplificare la procedura anche se vi sono sufficienti mezzi a disposizione per risarcire integralmente il danno.

L'avamprogetto del 1999 proponeva di considerare grandi sinistri anche le situazioni in cui la Confederazione dovesse figurare come proprietario o titolare di un impianto di accumulazione e la stima dei danni superasse i 2 miliardi di franchi. Un'altra disposizione disciplinava il caso in cui titolare o proprietario fossero altre corporazioni o istituti di diritto pubblico e il danno fosse pari o superiore al 150 per cento della somma assicurata per legge. Dato che la legislazione federale non prevede un obbligo di copertura, questa disposizione è però stata stralciata. I criteri indicati dovrebbero risultare sufficienti e nel caso di ente pubblico andrebbero considerati adempiti quando il risarcimento potrebbe essere finanziato unicamente con aumenti d'imposta oppure mediante misure di risparmio inammissibili.

I capoversi 3 e 4 definiscono il contenuto dell'ordinamento sulle indennità e le deroghe ammesse alle disposizioni relative al risarcimento dei danni contenute nella presente legge o ad altre disposizioni (cfr. art. 29 cpv. 2 LRCN). In base al capoverso 4 lettera a sarebbe ad esempio possibile ricorrere al versamento di indennità forfetarie per determinate categorie di danni oppure per determinati gruppi di persone lese, nell'intento di semplificare la procedura. Nel caso in cui i mezzi non bastassero per coprire tutti i danni sarebbe quindi possibile dare la priorità alla copertura dei bisogni più urgenti e limitare ad esempio le pretese di riparazione morale delle persone lese oppure il diritto di regresso delle assicurazioni sociali o private¹³. L'ordinamento sulle indennità può infine prevedere facilitazioni in materia di prove, ad esempio nelle situazioni in cui i mezzi di prova sono stati distrutti dal sinistro. In base alla lettera b la Confederazione potrà versare contributi supplementari per il risarcimento dei danni non coperti (cfr. art. 29 cpv. 1 LRCN) e subordinarne l'elargizione all'erogazione di prestazioni da parte del Cantone in cui è situato l'impianto di accumulazione. Alcuni partecipanti alla consultazione hanno criticato questa disposizione, ma essa tiene conto del fatto che i canoni per i diritti d'acqua vengono incassati dai Cantoni o dai Comuni che rilasciano la concessione. Questi vantaggi economici possono giustificare il fatto che il Cantone sia chiamato a contribuire alla copertura dei danni causati da grandi sinistri. Va inoltre detto che anche l'articolo 8 della legge federale del 5 ottobre 1990¹⁴ sugli aiuti finanziari e le indennità (legge sui sussidi) stabilisce che di regola la Confederazione prevede aiuti finanziari solo se anche i Cantoni assegnano aiuti corrispondenti. La partecipazione dei Cantoni alla copertura dei danni in caso di catastrofe è stata chiesta anche in considerazione della struttura federalistica del nostro Paese¹⁵. L'Assemblea federale dovrà inoltre considerare in che misura la persona civilmente responsabile ha contribuito al risarcimento del danno. Se non ha previsto nessuna copertura deve mettere in conto di dovere assumere da sola l'onere del risarcimento. In base alla lettera c, l'Assemblea federale può disciplinare la procedura e istituire un'istanza speciale

¹² RS 281.1

¹³ Cfr. Tercier, L'indemnisation (nota 2), p. 259 segg., 262 segg.

¹⁴ RS 616.1

¹⁵ Tercier, L'indemnisation (nota 2), p. 274.

incaricata di applicare l'ordinamento sulle indennità. In considerazione del gran numero di persone lese può risultare necessario il ricorso a una «comunione coatta»¹⁶. Dovrebbe essere possibile giungere a una semplificazione della procedura probatoria e a una limitazione dei rimedi giuridici. Si può inoltre ritenere opportuno definire un termine di perenzione per proporre azioni e prevedere un ordinamento speciale sui costi a favore delle persone lese¹⁷. Per l'applicazione dell'ordinamento sulle indennità si potrebbe istituire un tribunale composto da specialisti della materia o eventualmente un'autorità amministrativa incaricata di emanare decisioni in merito alle pretese inoltrate. Dovrebbe essere inoltre data la possibilità di ricorrere al Tribunale federale.

Articolo 21 Mutamento dell'obbligo di prestazione e premi di ripartizione in caso di grandi sinistri

L'articolo 21 consente, analogamente all'articolo 30 LRCN, di emanare una regolamentazione speciale in situazioni di necessità dovute a grandi sinistri. In queste circostanze tutte le risorse finanziarie disponibili devono essere impiegate adeguatamente e in modo coordinato. Queste prescrizioni non riguardano solo le assicurazioni private e sociali, ma anche quelle di diritto pubblico (assicurazione dei fabbricati). Il nostro Collegio può emanare disposizioni che prevedano una riduzione o un incremento delle prestazioni degli istituti di assicurazione. Gli assicuratori possono quindi chiedere agli assicurati il versamento di contributi straordinari (premi di ripartizione) oppure dedurre direttamente l'importo corrispondente dalle prestazioni assicurative fornite¹⁸.

La costituzionalità di questa disposizione è esaminata al numero 5.1, dove si precisa che nell'ambito delle misure cantonali previste in caso di emergenza le competenze del Consiglio federale assumono un ruolo unicamente sussidiario.

Articolo 22 Spese per provvedimenti delle autorità

L'articolo 22 disciplina, come nel caso dell'articolo 15 capoverso 2, l'indennizzo delle spese sostenute per le misure di prevenzione, soprattutto in caso di evacuazioni ordinate per sfuggire alla minaccia diretta delle acque. Questa disposizione sancisce un obbligo di indennizzo, fondato sul diritto pubblico, per le spese sopportate dalle autorità (come nell'art. 4 LRCN), mentre l'articolo 15 capoverso 2 prevede la copertura mediante responsabilità civile dei costi sopportati dai privati. Le spese sopportate dalle autorità possono essere accollate, mediante decisione, ai gestori degli impianti di accumulazione.

¹⁶ Nicolas Jeandin, *Parties au procès: Mouvement et (r)évolution; Précis en vue du Code fédéral de procédure civile actuellement en préparation*, Zurigo 2003, pp.158 segg. e 165 seg.; Tercier, *L'indemnisation* (nota 2), p. 253 seg.

¹⁷ Tercier, *L'indemnisation* (nota 2), p. 249 seg., 251, 253 seg., 254 segg.

¹⁸ Tercier, *L'indemnisation* (nota 2), p. 271 segg.

Articolo 23 Vigilanza

Tutti gli impianti che sottostanno alla presente legge saranno sottoposti unicamente alla vigilanza della Confederazione. I Cantoni non dovranno dunque più adempiere alcun compito di sorveglianza nei confronti dei piccoli impianti (cpv. 1).

Nell'ambito delle nostre competenze organizzative dovremo designare un'autorità di vigilanza che abbia la competenza di emanare decisioni in conformità a quanto previsto dal diritto federale di procedura amministrativa (cpv. 2). Dal punto di vista organizzativo l'organo preposto alla sicurezza è integrato nell'autorità di vigilanza e assume il ruolo di servizio specializzato della Confederazione per la sicurezza degli impianti di accumulazione (cfr. anche l'articolo 5 della presente legge).

Articolo 24 Tassa di vigilanza

Finora i gestori degli impianti di accumulazione sono tenuti, in virtù del numero 1 dell'allegato dell'Ordinanza sugli emolumenti riscossi dall'Ufficio federale delle acque e della geologia (RS 721.803), a pagare emolumenti di amministrazione e di vigilanza, con importi massimi definiti in base alla capacità di ritenuta dell'impianto. Mancava una base legale per incorporare i costi non computabili individualmente (in futuro: vigilanza generale degli impianti e degli organismi indipendenti, verifiche a posteriori mediante sondaggio, ecc.). Questa lacuna dovrebbe ora essere colmata con l'introduzione della tassa di vigilanza annuale. La base legale per la riscossione degli emolumenti amministrativi è già data dall'articolo 46a LOGA, motivo per cui non è necessario inserire prescrizioni corrispondenti nella legge specifica.

In virtù del capoverso 5, il nostro Collegio disciplina i dettagli. In particolare, definisce i costi computabili e stabilisce per quali impianti non vengono riscosse tasse (in questa sede si pensa in particolare ai bacini di ritenuta, ai ripari antivalanghe e simili, agli impianti che servono a proteggere dai pericoli, costruiti spesso mediante i contributi federali e il cui esercizio non genera utili diretti).

Articolo 25 Rimedi giuridici

L'articolo 25 capoverso 1 corrisponde all'articolo 72 capoverso 3 della legge sulle forze idriche¹⁹. Il capoverso 2 prevede che l'autorità di vigilanza è legittimata a ricorrere contro decisioni cantonali di ultima istanza in applicazione della presente legge (ricorso delle autorità). In questo modo, come ad esempio anche in caso di dissodamenti, si tiene conto della circostanza secondo cui l'approvazione dei piani di costruzione di sbarramenti è, di regola, parte integrante di una procedura prettamente cantonale e che il giudizio negativo non comporta necessariamente un rigetto della domanda.

¹⁹ Ai sensi dell'art. 72 cpv. 3 LUFi nella versione della legge sul coordinamento e la semplificazione di procedure d'approvazione, adottata il 18 giugno 1999, la competenza spetta alla commissione di ricorso DATEC (RU 1999 3081).

2.5 Capitolo 5: Disposizioni penali e trattamento dei dati

Articolo 26 Violazione delle prescrizioni di sicurezza

Per sollecitare il gestore di un impianto di accumulazione a rispettare gli obblighi prescritti, la violazione di questi ultimi è punibile con disposizioni penali speciali, alla stregua del diritto vigente (art. 13^{bis} della legge sulla polizia delle acque). Conformemente all'articolo 26, è punibile come delitto la costruzione di un impianto di accumulazione dove si omettono intenzionalmente o per negligenza le misure di sicurezza prescritte nonché l'esercizio di un impianto di accumulazione che presenta gravi lacune di sicurezza.

Articolo 27 Perseguimento penale

Poiché la vigilanza compete interamente alla Confederazione e all'autorità preposta alla sicurezza, il perseguimento penale spetta alla Confederazione ed è retta dalla legge federale sul diritto penale amministrativo (RS 313.0). Il nostro Collegio dovrà designare l'autorità amministrativa incaricata del perseguimento e del giudizio.

2.6 Capitolo 6: Disposizioni finali

Articoli 29–30

Con l'articolo 30 viene abrogata la legge federale del 22 giugno 1877 sulla polizia delle acque. L'obbligo d'indennizzo da parte della Confederazione previsto dalla suddetta legge per l'abbassamento ordinato del livello (art. 3^{bis} cpv. 8–11) non è ripreso nella legge sugli impianti di accumulazione. Norme speciali in questo settore non sono più giustificate. Se dovessero essere ordinate misure a seguito di eventi straordinari o bellici, si applicherebbero per gli obblighi d'indennità le disposizioni delle pertinenti leggi (cfr. ad es. art. 80 legge militare – RS 510.10 – o art. 30 e 31 legge sulla protezione civile – RS 520.1). Gli abbassamenti di livello per evitare pericoli imminenti (ad es. esercizio del bacino in inverno per prevenire la tracimazione del bacino in caso di valanghe) richiesti dall'organo preposto alla sicurezza o da un servizio indipendente e ordinati dall'autorità di approvazione o dall'autorità di vigilanza devono essere tollerati dal gestore e non sono soggetti a indennità. Il gestore, come ogni proprietario di un'opera, ha infatti l'obbligo di esercitare in modo sicuro l'impianto, limitando il più possibile i pericoli che ne derivano.

3 Ripercussioni

3.1 Per la Confederazione

L'Ufficio federale dell'energia o un'altra autorità designata dal Consiglio federale continuerà a vigilare sulla sicurezza dei grandi impianti di accumulazione. Inoltre, per quanto concerne i piccoli impianti, questo servizio federale, oppure l'organo preposto alla sicurezza ad esso integrato, riprenderà una parte dei compiti di sorveglianza dei Cantoni. L'Ufficio dovrà inoltre partecipare all'accreditamento degli organismi indipendenti e alla sorveglianza del loro operato. Rispetto al disciplinamento attuale, si registrerà un aumento dell'onere lavorativo che potrà essere gestito

solo con un incremento del personale: si prevede l'assunzione di quattro ingegneri specializzati.

3.2 Per i Cantoni

I Cantoni non dovranno più garantire la vigilanza sui piccoli impianti di accumulazione. I loro compiti saranno in futuro svolti dall'autorità di vigilanza o dall'organo preposto alla sicurezza e da terzi indipendenti. Le autorità cantonali di autorizzazione saranno però confrontate con un certo incremento degli oneri (scambio di corrispondenza con l'organo preposto alla sicurezza e gli organismi indipendenti).

3.3 Per i gestori di impianti di accumulazione

Con la ristrutturazione della vigilanza sulla sicurezza – che prevede anche un finanziamento a copertura dei costi – i gestori di impianti di accumulazione dovranno far fronte ad un aumento degli oneri finanziari. Tale incremento dovrebbe tuttavia essere limitato, almeno per quanto riguarda gli impianti di accumulazione di una certa dimensione, poiché questi ultimi, conformemente al diritto vigente, devono già assumere i costi di esperti e periti esterni incaricati del controllo e della sorveglianza sugli impianti di accumulazione. L'attribuzione della vigilanza sugli impianti minori a organismi indipendenti dovrebbe comportare per i gestori maggiori oneri valutabili mediamente sui 10 000 franchi: la stima prevede 3 giorni di lavoro per lo specialista che redige il rapporto sulla sicurezza, 1,5–2 giorni di attività dell'organismo indipendente e l'ulteriore riscossione della tassa di sorveglianza, per un importo piuttosto modesto.

Le norme concernenti la responsabilità sono state solo leggermente inasprite e non dovrebbero quindi comportare ripercussioni degne di nota.

4 Piano di legislatura

Il presente disegno fa parte del processo di riorganizzazione della vigilanza sulla sicurezza all'interno del DATEC annunciato nell'allegato 1 del rapporto sul piano di legislatura 2003–2007 (FF 2004 969) al numero 1.4 (messaggio concernente la legge federale sulla sicurezza tecnica).

5 Aspetti giuridici

5.1 Costituzionalità e forma giuridica

L'articolo 76 capoverso 3 Cost. attribuisce alla Confederazione ampie competenze legislative nel settore della sicurezza degli impianti di accumulazione. In base all'articolo 164 capoverso 1 le disposizioni fondamentali in merito ai diritti e ai doveri delle persone, ai compiti, all'organizzazione e alla procedura delle autorità federali devono essere emanate sotto forma di legge federale.

L'articolo 21 del disegno di legge ci autorizza a emanare disposizioni sul mutamento dell'obbligo di prestazione degli assicuratori e sui premi di ripartizione nelle situazioni di necessità dovute a grandi sinistri. Nell'ambito della procedura di consultazione relativa alla legge sulla responsabilità civile degli impianti di accumulazione alcuni Cantoni hanno contestato la costituzionalità di questa attribuzione di competenze nel contesto dell'assicurazione cantonale dei fabbricati. Questa competenza si desume però, da un lato, dalle ampie competenze legislative nel settore della polizia delle acque e, dall'altro, nell'ambito della gestione di situazioni di emergenza, dal compito di tutelare la sicurezza interna (cfr. art. 52, 57, 173 cpv. 1 lett. a, 185 cpv. 2 Cost.). La riserva relativa alle regalie cantonali prevista dall'articolo 94 capoverso 4 Cost. non pregiudica quest'attribuzione di competenze alla Confederazione, poiché si tratta di una disposizione che consente di limitare la libertà d'industria e commercio e non le competenze delle Confederazione. Bisogna invece prestare attenzione al fatto che la tutela della sicurezza interna è anche di competenza dei Cantoni. Perciò la Confederazione farà uso della sua competenza solo nei casi in cui la situazione di emergenza non potrà essere affrontata con l'adozione di misure a livello cantonale, ad esempio nel caso in cui siano coinvolti vari Cantoni.

5.2 Delega di competenze legislative

Gli articoli 4 capoverso 1, 6 capoverso 2, 21 capoverso 1, 27 capoverso 4 e 28 prevedono una delega di competenze al Consiglio federale per i dettagli tecnico-amministrativi, per la regolamentazione speciale di casi particolari e per l'esecuzione della legge. Le deleghe rispettano quindi le relative norme costituzionali (art. 164 cpv. 2 e 182 Cost.).

5.3 Rapporto con il diritto europeo

L'Unione europea non ha ancora armonizzato la vigilanza sulla sicurezza degli impianti di accumulazione. I Paesi alpini che ci circondano, Austria, Italia e Francia hanno definito i requisiti e la vigilanza degli impianti di accumulazione in una legge quadro nazionale attenendosi al principio secondo cui le prescrizioni di diritto materiale si applicano a tutti gli impianti. Tutti gli impianti maggiori sottostanno direttamente alle autorità di vigilanza nazionali, mentre quelli minori sottostanno rispettivamente ad organismi nazionali in Italia e Francia e alle autorità regionali in Austria. Nessun Paese europeo ha finora introdotto una vigilanza da parte di organismi indipendenti sugli impianti minori.