Gürtelstrasse 89, 7001 Chur/Coira

Telefono: 081 257 29 46 / Fax: 081 257 21 54

E-Mail: info@anu.gr.ch

Internet: www.anu.gr.ch

Spiegazioni relative al regolamento modello delle zone di protezione[[1]](#endnote-1)

# Osservazioni generali

* Il regolamento modello delle zone di protezione (regolamento modello) del 15 gennaio 2014 sostituisce tutti i precedenti regolamenti modello delle zone di protezione dell'Ufficio per la natura e l'ambiente (UNA).
* Il regolamento modello è composto da 34 articoli e dalle appendici 1 e 2 (tre documenti sepa-rati). L'appendice 1 contiene un riassunto delle prescrizioni legislative federali e cantonali riguardanti le zone di protezione delle acque sotterranee e l'acqua potabile, nonché un riassunto di importanti istruzioni, direttive, promemoria, ecc. (= ausili per l'esecuzione) di Confederazione e Cantone, come pure norme di diverse organizzazioni (SIA, VSA, SSIGA). L'appendice 2 contiene un esempio di elenco di costruzioni e impianti che possono trovarsi nelle zone S3, S2 e S1 e che non corrispondono alle direttive del regolamento. L'appendice 2 contiene inoltre raccomanda¬zioni su come gestire simili impianti che si trovano in zone di protezione nuove o rielaborate.
* **Il regolamento modello va adeguato come segue alle condizioni effettive delle corrispondenti captazioni di sorgenti e/o dei corrispondenti impianti di pompaggio di acque sotterranee:**
* Per i *passaggi* *scritti* *in corsivo* e per *i testi tra* *[...]* negli art. 1, 4, 9, 14, 18, 30, 33 e 34 va selezionato e/o completato il testo corretto. Se il regolamento vale per diverse captazioni di sorgenti e/o diversi impianti di pompaggio di acque sotterranee, ciò va considerato nella sua formulazione.
* Per l'art. 4 (controllo del rispetto delle prescrizioni relative alle zone di protezione) vengono proposte due formulazioni. Una per il caso in cui l'acqua potabile tutelata dalle zone di prote¬zione serva all'approvvigionamento idrico del comune di ubicazione e quest'ultimo si occupi direttamente dell'approvvigionamento idrico. L'altra andrebbe scelta quando l'approvvigio¬namento idrico del comune è garantito da terzi (consorzio acqua potabile, SA, unione ad hoc) oppure quando l'acqua di una captazione serve all'approvvigionamento idrico di un altro comune.
* L'art. 18 cpv. 2 va inserito in un regolamento comunale delle zone di protezione soltanto se la zona S2 si sovrappone a una zona edificabile già esistente ed ampiamente edificata.
* L'art. 33 è inutile se le zone di protezione vengono delimitate per la prima volta.
* Nell'appendice 2 si devono rilevare tutte le costruzioni, gli impianti e le utilizzazioni già esi-stenti nelle nuove zone di protezione delimitate e che non soddisfano le disposizioni del regolamento delle zone di protezione. Non vanno indicati altri oggetti.

# Margine di manovra del municipio nell'emanazione di un regolamento comunale delle zone di protezione

## Disposizioni relative alle zone di protezione

Gli art. 1 – 34 del regolamento disciplinano diritti e doveri degli interessati, nonché la competenza per l'esecuzione. Viene stabilito quali restrizioni d'utilizzazione valgono nelle zone di protezione delle acque sotterranee S3, S2 e S1 e quali costruzioni e impianti, nonché quali utilizzazioni sono ammessi o meno nelle diverse zone (eventualmente con misure di protezione). Queste restrizioni d'utilizzazione sono in gran parte già espressamente previste dal diritto federale di rango superiore (cfr. al riguardo i rimandi al diritto di rango superiore nelle note conclusive) e il municipio non le può modificare. Singole restrizioni d'utilizzazione risultano da ausili per l'esecuzione (direttive, istruzioni, promemoria, ecc.) della Confederazione e del Cantone. Anche se gli ausili per l'esecuzione *non* sono prescrizioni legali, sono tuttavia interpretazioni ampiamente accettate di prescrizioni legali di carattere generale. Nelle note conclusive relative agli art. 1 – 34 si rimanda alle singole prescrizioni rilevanti del diritto di rango superiore, nonché agli ausili per l'esecuzione e alle norme applicabili.

Dal punto di vista del contenuto, il margine di manovra del municipio per adeguamenti al regola-mento modello è quindi minimo. Eventuali modifiche a singole disposizioni del regolamento vanno previamente concordate con l'UNA. Si vuole così evitare che un regolamento comunale delle zone di protezione contenga disposizioni contrarie al diritto di rango superiore, che non potrebbero perciò essere approvate dal Governo. Se simili disposizioni venissero comunque emanate, sarebbero nulle.

## Appendice 1

Di norma, il municipio non deve adeguare l'appendice 1. È data una necessità di adeguamento quando il diritto di rango superiore, gli ausili per l'esecuzione o le norme vengono modificati. In caso di modifiche sostanziali, è previsto che l'UNA adegui di conseguenza il regolamento modello delle zone di protezione.

## Appendice 2

Per quanto riguarda l'appendice 2 vi è un certo margine di manovra per modificare il regolamento modello. L'appendice 2 contiene esempi di possibili costruzioni, impianti e utilizzazioni che possono essere già esistenti in nuove zone di protezione, ma che non soddisfano il regolamento delle zone di protezione o che non sono di principio ammesse nelle corrispondenti zone S3, S2 o S1. Inoltre, l'appendice 2 contiene misure per adeguare questi impianti alle prescrizioni del regolamento delle zone di protezione e, in casi rari, contiene l'ordine di chiudere un impianto, nonché i termini per farlo. L'appendice 2 del regolamento modello va in ogni caso integralmente rielaborata e adeguata alle condizioni effettive nella zona di protezione in questione. Di norma, l'appendice 2 di un regolamento comunale delle zone di protezione sarà considerevolmente più breve rispetto all'appendice 2 del regolamento modello delle zone di protezione. Nell'appendice 2 si devono indicare tutte le costru¬zioni, gli impianti e le utilizzazioni effettivamente esistenti che non soddisfano il regolamento, ma solo questi.

Nell'ordinare le misure e in particolare nel fissare i termini il municipio, che emana il regolamento, e il Governo, che lo approva, dispongono di un certo margine di manovra, in quanto devono prendere in considerazione le circostanze del singolo caso e le condizioni effettive. Gli aspetti che giocano un ruolo nella determinazione dei termini sono ad esempio la qualità delle acque sotterranee, l'età e lo stato dell'impianto esistente, nonché l'entità del pericolo risultante per la captazione dall'impianto o dall'utilizzazione esistente.

L'appendice 2 del regolamento modello prevede la chiusura di determinati impianti. Se si può dimostrare che singoli impianti esistenti, quali ad esempio ferrovie o condotte per le acque luride, che si trovano nella zona S2 non possono essere né spostati, né chiusi, esiste in via eccezionale la possibilità di prevedere, d'accordo con l'UNA, che l'impianto rimanga in esercizio e possa continuare a esistere. In questo caso vanno tuttavia adottate tutte le misure edilizie, d'esercizio e organizzative oggettivamente attuabili che per esperienza permettono di escludere un inquinamento delle acque sotterranee. Vanno comunque rispettati almeno i requisiti che valgono nella zona di protezione S3. Secondo l'art. 31 cpv. 2 OPAc, gli impianti esistenti nelle zone S1 e S2 di protezione delle acque sotterranee che mettono in pericolo una captazione o un impianto di ravvenamento della falda freatica vanno eliminati entro un termine di tempo adeguato. Se un impianto esistente in una zona S2 mette in grave pericolo una captazione, si deve valutare se si debba dare la priorità all'approvvigionamento idrico o all'utilizzazione che mette in pericolo la captazione (p.es. una via di comunicazione). Se ad esempio una linea ferroviaria o una strada non possono essere spostate in tempi ragionevoli, si deve esaminare la possibilità di abbandonare o di trasferire la captazione. Eventualmente si dovrà abbandonare la captazione.

# Spiegazioni relative a singole disposizioni del regolamento modello

Art. 3 Competenza per l'esecuzione

Conformemente al cpv. 1, il municipio è competente per l'esecuzione del regolamento della zona di protezione, se il diritto di rango superiore non dichiara competente un'altra autorità. La competenza del municipio per quanto riguarda l'esecuzione è limitata sotto due aspetti.

* Da un lato dal fatto che, conformemente all'art. 19 cpv. 2 LPAc, per quasi tutte le costruzioni e gli impianti come pure per l'esecuzione di lavori di scavo, di sterro e simili nelle zone di prote-zione è necessaria un'autorizzazione in materia di diritto sulla protezione delle acque. Questa viene rilasciata dall'ufficio cantonale preposto alla protezione delle acque (= UNA; art. 7 lett. d OCPAc) oppure dal Governo o da un'altra autorità (art. 8 OCPAc; cfr. art. 3 cpv. 2).
* Inoltre, conformemente all'art. 48 cpv. 1 LPAc, l'autorità federale che applica un'altra legge federale (p.es. legge sugli impianti a fune, legge sulle strade nazionali o legge sulle ferrovie) o un trattato internazionale è competente, nell'adempimento del suo compito, anche per la prote¬zione delle acque.

L'autorizzazione in materia di diritto sulla protezione delle acque è necessaria in aggiunta alla licenza edilizia (licenza edilizia comunale ed eventualmente permesso EFZ). Si tratta di un'autorizzazione supplementare da coordinare ai sensi dell'art. 88 LPTC e dell'art. 52 segg. OPTC. Si deve ricordare che un'autorizzazione in materia di diritto sulla protezione delle acque può essere necessaria anche per un progetto per il quale non è necessario svolgere la procedura per il rilascio della licenza edilizia, essendo sufficiente la procedura di notifica (cfr. art. 40 cpv. 3 OPTC). È il caso in particolare di pro¬getti di costruzione nelle zone di protezione conformemente all'art. 40 cpv. 1 n. 8 (impianti per la strutturazione del giardino nella zona S2), n. 15 (determinati impianti d'urbanizzazione), n. 17 (pic¬cole modifiche del terreno), n. 20 (sale da mungitura, nonché altri impianti agricoli e orticoli), n. 21 (depositi di materiale temporanei) e n. 22 (installazioni di cantiere). È anche immaginabile che pro¬getti per i quali un'autorità edilizia non ritiene necessaria né una procedura per il rilascio della licenza edilizia, né una procedura di notifica, necessitino di un'autorizzazione in materia di diritto sulla prote¬zione delle acque. Tutti i progetti ai sensi dell'art. 3 cpv. 2 vanno sottoposti, tramite il comune, all'UNA, che decide in merito alla necessità di un'autorizzazione in materia di diritto sulla protezione delle acque.

Art. 4 Controllo del rispetto delle prescrizioni relative alle zone di protezione

Per quanto riguarda questa disposizione, ci sembra importante che sia un rappresentante del Comune A, il cui municipio emana il regolamento sulle zone di protezione, sia un rappresentante dell'ente di approvvigionamento idrico che utilizza quale acqua potabile l'acqua tutelata dalla zona di protezione, siano tenuti a vigilare sul rispetto delle prescrizioni relative alle zone di protezione e a notificare le infrazioni al municipio del Comune A. Per questa ragione vengono proposte due versioni.

Nella maggior parte dei comuni, sarà lo stesso Comune A ad essere responsabile per l'approvvigionamento idrico. La prima versione dell'art. 4 è prevista per questo caso normale.

La variante è prevista per gli altri casi. Se ad esempio l'acqua tutelata da zone di protezione nel Comune A alimenta una sorgente di approvvigionamento di acqua potabile del Comune B, sia il responsabile dell'approvvigionamento idrico del Comune B (responsabile dell'acquedotto o munici-pale di B), sia un rappresentante del comune di ubicazione A andrebbero obbligati a vigilare sul rispetto delle prescrizioni relative alle zone di protezione e a informare il municipio di A in caso di infrazioni. Infatti, poiché la sorgente e le zone di protezione si trovano sul territorio del comune A, in caso di infrazioni alle prescrizioni relative alle zone di protezione solo il municipio di A può adottare tutte le "misure necessarie". (Il municipio di B potrebbe soltanto presentare denuncia penale.)

Le misure "necessarie" dipendono dal tipo di infrazione alle prescrizioni relative alle zone di protezione. È ipotizzabile che il municipio vieti tramite lettera al colpevole di proseguire un'utilizzazione non ammessa. Se questi non reagisce, andrà emanata una corrispondente decisione. A seconda dell'infrazione, può però rendersi necessaria anche una multa (cfr. art. 27 cpv. 1 e 2) oppure, in caso di infrazione al diritto federale, una denuncia alla polizia (art. 27 cpv. 1).

La variante è prevista anche per il caso in cui un comune non si occupi direttamente dell'approvvi-gionamento idrico, bensì lo abbia delegato a una unione ad hoc (consorzio acqua potabile) oppure a un'impresa privata.

Art. 8 Costruzioni e impianti (nella zona S3)

L'art. 8 cpv. 3 prevede che per quanto possibile le aziende agricole vengano realizzate fuori della zona S3. Una realizzazione di tali aziende nella zona S3 non è esclusa. In questo caso vanno però adottate misure considerevolmente più onerose a tutela delle acque sotterranee (p.es. aree di movimento pavimentate, installazione di un sistema di individuazione delle perdite con impermeabilizzazione continua delle vasche dei liquami), che provocano un sensibile rincaro della costruzione, e vanno svolti controlli più frequenti (p.es. verifica dell'impermeabilità ogni cinque anziché ogni dieci anni).

Art. 18 Costruzioni e impianti (nella zona S2)

L'art. 18 cpv. 2 va inserito nel regolamento comunale delle zone di protezione soltanto se una zona di protezione S2 si sovrappone effettivamente a una zona edificabile già esistente e parzialmente edifi¬cata. La delimitazione di una nuova zona edificabile in una zona S2 è esclusa.

Art. 24 Impiego di prodotti fitosanitari e per la protezione del legno

L'elenco dei prodotti fitosanitari ammessi nella zona S2 menzionato nel cpv. 2 viene aggiornato a scadenze regolari e relativamente brevi (circa una volta all'anno).

Art. 28 Costruzioni e impianti esistenti (nelle zone S3, S2 e S1)

Appendice 2

Costruzioni e impianti che soddisfano i requisiti del regolamento possono naturalmente continuare a essere utilizzati e gestiti nei limiti attuali.

Edifici e impianti, nonché utilizzazioni che *non* corrispondono alle prescrizioni del regolamento devono figurare nell'appendice 2. Per ogni costruzione o impianto si deve indicare in che misura non soddisfa il regolamento e quali misure devono essere adottate entro quando e da chi in vista della continuazione dell'esercizio. Le misure previste devono di norma essere attuate a proprie spese dai proprietari o dai titolari delle costruzioni e degli impianti, entro i termini fissati. I termini iniziano a decorrere con l'entrata in vigore del regolamento.

Grazie a questa soluzione, dopo l'entrata in vigore del regolamento il municipio non dovrà ordinare tramite decisione ogni singola misura relativa a costruzioni, impianti e utilizzazioni esistenti. Dal punto di vista giuridico, il regolamento delle zone di protezione e l'appendice 2 costituiscono una decisione generale. Delle decisioni saranno eventualmente necessarie soltanto se le misure ordinate nell'appendice 2 del regolamento non vengono attuate entro il termine fissato (in questo caso può ad esempio essere comminata l'esecuzione sostitutiva) oppure se risulta che a tutela delle acque sotterranee sono necessarie misure supplementari.

Affinché i proprietari o titolari interessati di costruzioni e impianti esistenti, nonché i proprietari e i gestori interessati di particelle agricole e forestali possano adottare le misure richieste nell'appen-dice 2 in tempo utile dopo l'entrata in vigore del regolamento, il municipio li deve informare in forma adeguata in merito al contenuto definitivo del regolamento e in particolare alla relativa appendice 2.

Si prevede di inserire nel decreto governativo di approvazione del regolamento delle zone di prote-zione l'obbligo per il municipio di informare in forma adeguata in merito ai rispettivi doveri i proprie-tari fondiari interessati dall'appendice 2. L'UNA mette a disposizione dei comuni una corrispondente lettera modello. In virtù dell'art. 6 del regolamento modello, che deve essere ripreso nel regola-mento comunale delle zone di protezione, i proprietari fondiari sono poi tenuti a informare eventuali altri interessati (quali inquilini, affittuari, altri titolari, gestori).

Per ulteriori osservazioni riguardo all'appendice 2 vedi prima al punto 2. c).

Art. 32 Indennizzo per restrizioni del diritto di proprietà

I regolamenti comunali delle zone di protezione non dovrebbero contenere prescrizioni dettagliate concernenti l'indennizzo per restrizioni del diritto di proprietà. È sufficiente un rimando al diritto di rango superiore. Per ulteriori dettagli vedi sezione seguente (n. 4).

# Indennizzo per restrizioni del diritto di proprietà?

Le restrizioni d'utilizzazione e le misure di protezione (= restrizioni del diritto di proprietà) nelle zone S3, S2 e S1 possono gravare in vari modi sugli interessati. Ad esempio possono presentarsi costi sup-plementari nella realizzazione e nell'esercizio di costruzioni e impianti (per tubi a doppia parete per condotte di scarico, per posteggi con pavimentazione impermeabile, per controlli più frequenti, ecc.). Nell'agricoltura, le restrizioni del diritto di proprietà possono essere associate a costi supplementari, oneri supplementari e perdite di guadagno. Si pone perciò la questione di chi debba far fronte ai costi per simili restrizioni del diritto di proprietà. Per i titolari interessati (proprietari, inquilini, affittuari, ecc.) delle costruzioni e degli impianti nelle zone di protezione, nonché per i gestori delle zone di protezione si pone la questione se debbano ricevere un indennizzo.

## Quando è dovuto un indennizzo?

Conformemente all'art. 20 cpv. 2 LPAc, il proprietario di una captazione d'acqua sotterranea (vi rien-trano anche le captazioni di sorgenti) deve sopperire agli indennizzi per le limitazioni del diritto di proprietà (art. 20 cpv. 2 lett. a LPAc). Questa disposizione non sancisce un obbligo di indennizzo per restrizioni del diritto di proprietà in zone di protezione delle acque sotterranee, bensì si limita a stabilire *chi* debba versare indennizzi, nei casi in cui un tale indennizzo è dovuto. Non è per contro disciplinata la questione se un indennizzo sia dovuto. La questione *se* una restrizione d'utilizzazione o una restrizione del diritto di proprietà abbia diritto a indennizzo si basa piuttosto sulla prassi relativa agli indennizzi adottata dal Tribunale federale. Un diritto a indennizzo è dato soltanto quando una restri¬zione del diritto di proprietà è talmente importante da equivalere a un'espropriazione, se si è dunque in presenza di un'espropriazione materiale. Secondo l'attuale giurisprudenza del Tribunale federale, un'espropriazione materiale è data in due casi: in caso di *intervento particolarmente incisivo* e in caso di *sacrificio particolare*. Altri interventi non equivalgono a un'espropriazione e non danno quindi diritto a indennizzo.

* Secondo la giurisprudenza del Tribunale federale, un *intervento particolarmente* *incisivo* è dato quanto a un proprietario viene vietato l'uso attuale o un uso futuro prevedibile di una cosa, oppure quando questo uso viene limitato in un modo particolarmente importante, poi¬ché il proprietario viene privato di una facoltà derivante dalla proprietà.
* Se un intervento è più contenuto, si ipotizza comunque un'espropriazione materiale quando un unico proprietario o singoli proprietari fondiari sono interessati a tal punto che il loro sacrificio nei confronti della collettività sembri irragionevole e il mancato versamento di un indennizzo equivarrebbe a una disuguaglianza giuridica (*sacrificio particolare*).

Senza entrare nel dettaglio della giurisprudenza del Tribunale federale, riassumendo si può conclu-dere che il Tribunale federale non considera espropriazione materiale le misure di protezione edilizie che impediscono ad esempio un inquinamento delle acque provocato da impianti per le acque di scarico o da vie di comunicazione nelle zone S3 e S2, nonché le usuali restrizioni nell'utilizzazione agricola e forestale o di giardinaggio. Queste non vengono quindi indennizzate. Ciò vale in particolare per il divieto di spandere liquami nella zona di protezione S2. Per contro, se a causa di una nuova zona di protezione S2 non è più possibile l'edificazione di una zona edificabile esistente e già urbaniz¬zata, si potrebbe essere in presenza di un'espropriazione materiale soggetta a indennizzo.

## Procedura

Conformemente all'art. 26 cpv. 1 LCPAc, eventuali pretese d'indennizzo sono giudicate per analogia secondo le disposizioni della legge cantonale sulla pianificazione territoriale. L'art. 26 cpv. 1 LCPAc rimanda così agli art. 97 (espropriazione formale) e 98 LPTC (espropriazione materiale).

L'art. 98 cpv. 2 LPTC stabilisce che è soggetto al pagamento dell'indennizzo l'ente pubblico che ha deciso o che avrebbe dovuto decidere la restrizione del diritto di proprietà. Per quanto riguarda gli indennizzi a seguito della delimitazione di zone di protezione delle acque sotterranee, questa disposi¬zione si trova in contraddizione con il diritto federale, considerato che conformemente all'art. 20 cpv. 2 lett. c LPAc, è il proprietario di una captazione d'acqua sotterranea a dover sopperire agli indennizzi per le limitazioni del diritto di proprietà. Il diritto federale prevale su quello cantonale. Quando il comune il cui municipio ha emanato il regolamento delle zone di protezione è al contempo anche proprietario della captazione di acque sotterranee, non vi sono tuttavia problemi: se (eccezional¬mente, in rari casi) è dovuto un indennizzo per espropriazione materiale, questo comune è tenuto a pagare un indennizzo, tuttavia non in base all'art. 98 cpv. 2 LPTC, bensì in base all'art. 20 cpv. 2 lett. c LPAc. Se per contro il comune il cui municipio ha emanato il regolamento delle zone di protezione non è proprietario della captazione di acque sotterranee, che appartiene invece a un altro comune o ente, sempre in base all'art. 20 cpv. 2 lett. c LPAc eventuali indennizzi a seguito di restrizioni del diritto di proprietà sono a carico di questo altro comune o ente e non del comune che ha emanato il regolamento delle zone di protezione.

**Note finiali**

1. Versione 1.0 del 15 gennaio 2014. [↑](#endnote-ref-1)