

Repubblica e Cantone
Ticino

Il Consiglio di Stato

Al
Dipartimento federale dell'ambiente,
dei trasporti, dell'energia e
delle comunicazioni DATEC
Palazzo federale nord
3003 Berna

Indagine conoscitiva relativa alla legge federale concernente l'esame e il controllo della sicurezza tecnica (Legge sul controllo della sicurezza, LCSic)

Signor Consigliere Federale,

ci riferiamo all'indagine conoscitiva riguardante la Legge sul controllo della sicurezza (LCSic) e nel merito ci esprimiamo come segue.

1. Osservazioni generali

Nel merito della consultazione in oggetto è opportuno rilevare che il Cantone Ticino si è già espresso in passato su un analogo progetto di legge e più precisamente, con ris. gov. no. 5808 dell'11 dicembre 2001, sulla Legge federale sul controllo della sicurezza tecnica (LCST). In quell'occasione avevamo formulato una presa di posizione dettagliata in particolare per quanto concerneva il progetto di nuova Legge sugli impianti di accumulazione. Le osservazioni furono allestite sulla base delle risultanze di un gruppo di lavoro istituito dalla Conferenza dei Governi dei cantoni. L'allora progetto di Legge federale sul controllo della sicurezza ed in particolare la creazione di un'Agenzia di sicurezza non trovò grandi consensi, e venne criticata in quanto:

- non apportava alcun miglioramento o incremento della sicurezza tecnica;
- complicava le procedure senza alcun beneficio tangibile;
- inglobava la sicurezza degli impianti di accumulazione in una Agenzia generale sulla sicurezza con il rischio di perdere il prezioso *know how* accumulato in decenni;
- creava un ulteriore apparato amministrativo, con tutti i costi correlati, senza migliorare il livello di sicurezza tecnica.

2. Presa di posizione sulla LCSic

2.1 In generale

L'attuale progetto di Legge federale sul controllo della sicurezza (LCSic) è in pratica una copia del progetto di legge precedente. L'unico importante cambiamento è la rinuncia alla creazione di un'agenzia di sicurezza. Con questa rinuncia è stata fatta una scelta appropriata, eliminando uno strumento di controllo non idoneo, complicato e dispendioso. Il nuovo disegno di legge non contiene però definizioni concrete in materia di sicurezza ma descrive semplicemente le varie procedure da applicare.

Lo scopo di questa legge è quello di creare una filosofia unitaria in materia di sicurezza a livello nazionale. Contro questo principio non vi è nulla da obiettare; ci si chiede però se una legge quadro sia la soluzione giusta! Al cospetto dell'ampia serie di leggi ed attività coinvolte nel progetto di riorganizzazione, delle necessarie conoscenze tecniche specifiche che ogni settore richiede, del potenziale di pericolo differente per ogni tipo d'impianti, veicoli e apparecchi ed infine dei danni che potrebbero risultare in caso di catastrofe, dubitiamo fortemente che il presente disegno di legge possa portare a buon fine la filosofia sulla sicurezza. La modifica delle leggi settoriali, laddove necessario, è sicuramente più indicata e proficua, considerata l'esperienza e le conoscenze acquisite, rispetto ad una legge quadro generale.

Pertanto si richiede di rinunciare alla creazione della Legge federale sul controllo della sicurezza e di procedere, in caso di necessità, all'applicazione di una filosofia unitaria della sicurezza nell'esecuzione delle leggi specifiche, a condizione però che ciò non generi costi supplementari o complicazioni inutili.

La legge non è dunque necessaria. In pratica basterebbe definire nelle leggi settoriali vigenti i doveri ed i diritti di ogni singolo attore (committente, costruttore, gestore e Stato) evitando procedure complicate, costose e poco chiare. La lista "attribuzioni delle procedure previste dalla LCSic" contenuta nella documentazione posta in consultazione, permette di individuare a grandi linee se l'esame ed il controllo di impianti, aeroplani, apparecchi o installazioni necessita di una dichiarazione di sicurezza, di un certificato di sicurezza oppure se è compito dello Stato. Questa lista non risponde, tuttavia, alle precedenti critiche in relazione ai maggiori costi che sarebbero creati da queste procedure.

2.2 In particolare (presa di posizione dei singoli settori limitatamente al loro campo di competenza nell'evenienza della messa in vigore della LCSic)

a) Settore impianti di accumulazione

Contrariamente a quanto presentato nel 2001, il disegno di legge attuale non comprende una legge sugli impianti di accumulazione (LIA), nondimeno la LCSic rappresenta una "*lex specialis*" e quindi una legge prevalente rispetto all'Ordinanza

sugli impianti di accumulazione. Come già indicato nel 2001 è indispensabile che la vigilanza degli impianti di accumulazione avvenga separatamente come finora. La complessità e la molteplicità degli aspetti che caratterizzano la sicurezza degli impianti di accumulazione devono essere trattati in maniera opportuna da specialisti e considerando tutte le specificità locali.

b) Settore impianti a fune

Dal 1° gennaio 2007 gli impianti a fune per il trasporto di persone sono sottoposti alla "Legge federale sugli impianti a fune adibiti al trasporto di persone" (LIFT) e alla relativa "Ordinanza sugli impianti a fune adibiti al trasporto di persone" (OIFT).

Il nostro Cantone ha aderito, a partire dal 1955, al "Concordato per funivie, sciovie ed ascensori inclinati esenti dalla concessione federale".

Tra gli scopi del Concordato, citiamo, "vi è quello di stabilire prescrizioni uniformi atte a conferire maggiore sicurezza all'esercizio degli impianti contemplati dal concordato senza tuttavia provocare un sensibile aumento delle spese di costruzione e d'esercizio".

Oltre alle basi normative richiamate, in Ticino si applica pure il "Regolamento concernente le funivie e le sciovie esonerate dalla concessione federale".

Il Concordato ed il regolamento prevedono che il Cantone sottoponga gli impianti a controlli d'ispezione periodici che hanno lo scopo di verificare lo stato dell'impianto come pure il suo corretto esercizio.

Entrando nel merito rileviamo che la LCSic non conduce a nulla di più di quanto previsto dalla LIFT, anzi, essendo una "*lex specialis*" andrebbe di fatto a modificare alcuni articoli, oltre che di altre leggi, anche della LIFT.

La LIFT è in vigore da oltre un anno con soddisfazione delle parti interessate e risulta indubbiamente più specifica e confacente agli standard di sicurezza e di gestione ormai richiesti agli impianti a fune ed inoltre è aderente alla direttiva europea del settore.

A nostro avviso è preferibile avere una specifica legge per una determinata categoria di impianti, veicoli, ecc. che non quanto previsto nella fattispecie proposta di legge.

Inoltre qualora la LCSic dovesse entrare in vigore, si avrebbe a che fare con un inutile aumento delle basi legali che oltretutto non condurrebbe ad una maggior sicurezza.

La sicurezza degli impianti a fune (esenti dalla concessione federale) viene periodicamente accertata sul posto tramite i controlli d'ispezione che permettono di mantenere valida o meno l'autorizzazione d'esercizio.

Le stesse misure sono previste nella LIFT sebbene non sottoforma di ordine.

Purtroppo nella proposta di LCSic non è ben chiaro se tali controlli d'ispezione sono effettivamente da svolgere o se è sufficiente presentare all'autorità di sorveglianza una dichiarazione sulla sicurezza degli impianti.

Qualora sia questo l'intendimento della LCSic riteniamo che il sistema dei controlli sul posto per campionatura, utilizzato dal Concordato da parecchi anni, sia più utile a garantire le condizioni di sicurezza.

Nel merito dei singoli articoli, in riferimento al settore degli impianti a fune, si osserva:

Art. 6 Organo per la sicurezza

Sarebbe auspicabile prevedere che l'Organo per la sicurezza sia un ente accreditato e quindi riconosciuto dal SECO.

Art. 9 Impianti

Come detto sopra non si è previsto l'obbligo per talune tipologie di impianti di una loro verifica sul posto delle reali condizioni di uso e d'esercizio.

Questo impone la presentazione di dichiarazioni di sicurezza, attestazioni viarie, ecc. che dovrebbero accertare, almeno sulla carta, le condizioni tecniche degli impianti così come il loro esercizio.

Art. 10 Veicoli, apparecchi, sistemi di sicurezza e componenti

A nostro parere l'autorità di sorveglianza e l'autorità di controllo devono avere a disposizione già nella procedura di approvazione di un progetto e quindi prima di rilasciare un'autorizzazione, le necessarie dichiarazioni di conformità, sicurezza, ecc. La formulazione di questo articolo rivelerebbe che un fabbricante possa presentare tali certificazioni solo su esplicita richiesta delle autorità.

Art. 12 Impianti

Anche per questo articolo (v. cpv. 3) è prevista la presentazione periodica di un rapporto sulla sicurezza da parte del gestore dell'impianto, riprendiamo quindi quanto indicato per l'art. 9.

Nell'OIFT tale rapporto è richiesto solo qualora si abbiano fondati timori sulla sicurezza dell'impianto.

Art. 13 Veicoli, apparecchi, sistemi di sicurezza e componenti

Relativamente al cpv. 4 ribadiamo quanto indicato nel commento agli artt. 9 e 12.

Art. 17 Rimunerazione degli organismi indipendenti

Occorre precisare che per gli impianti con concessione cantonale valgono le disposizioni cantonali o intercantionali già in vigore.

Art. 20 Esercizio

La formulazione di questo articolo risulta piuttosto contrastante. Dapprima si specifica che il gestore di un impianto deve presentare un rapporto di sicurezza all'autorità di approvazione (cpv. 1) e poi si definisce che l'organo di sicurezza esegue controlli d'ispezione (cpv. 3).

L'esercizio dovrebbe essere sorvegliato tramite controlli d'ispezione sul posto e non tramite la presentazione di rapporti, dichiarazioni, ecc.

Il rapporto di sicurezza dovrebbe essere presentato solamente qualora l'autorità di sorveglianza abbia fondati timori sulla sicurezza dell'impianto.

Art. 24 Provvedimenti

Proponiamo di completare il cpv. 3 con "...l'autorità di vigilanza su consiglio dell'organo per la sicurezza può in ogni momento ...".

Riteniamo che tutte le misure di imposizione verso i proprietari di impianti a fune debbano passare attraverso l'autorità di vigilanza in quanto incaricata della gestione delle autorizzazioni d'esercizio.

Modifiche puntuali previste nella LIFT a seguito dell'introduzione della LCSic

Prendiamo atto che l'eventuale applicazione della LCSic comporterebbe la modifica puntuale di alcune leggi tra cui la LIFT.

A nostro parere ciò non è accettabile in quanto come detto nelle osservazioni di carattere generale la LIFT è in vigore con soddisfazione. La stessa ha beneficiato di una procedura di consultazione assai articolata e la sua stesura definitiva ha ottenuto il benessere di tutte le parti.

Di seguito formuliamo le osservazioni sulle modifiche previste agli articoli riguardanti la LIFT.

Art. 3 cpv. 1 bis (nuovo)

Riteniamo non proponibile l'articolo così come formulato ed è quindi da stralciare.

Art. 6 Valutazione degli aspetti rilevanti per la sicurezza

La proposta di stesura dell'articolo è ritenuta troppo limitativa in quanto riguarderebbe la sola procedura riguardante gli impianti con concessione federale.

L'attuale formulazione dell'articolo comprende invece pure le competenze dell'autorità come tale (quindi sia federale che cantonale) nel quadro della valutazione degli aspetti riguardanti la sicurezza.

Riteniamo quindi di non apportare una modifica in tal senso dell'articolo così come formulato.

Art. 17 cpv. 2 e 3 lett. a Autorizzazione d'esercizio

La proposta di cambiamento secondo LCSic è ritenuta troppo limitativa e poco precisa. Si ritiene più corretto mantenere le formulazioni previste nella LIFT.

Art. 22 cpv. 2 (nuovo) Autorità di vigilanza e organo per la sicurezza

La proposta di completare il titolo dell'articolo in tal senso è condivisa, tuttavia andrà specificato che il cpv. 2 è limitato agli impianti con concessione federale.

Art. 26 Rimedi giuridici

Il titolo proposto per l'articolo così come il suo contenuto non coincidono con quanto previsto attualmente dalla LIFT.

Art. 28 Disposizioni d'esecuzione

Il titolo proposto per l'articolo così come il suo contenuto non coincidono con quanto previsto attualmente dalla LIFT.

Art. 29 Disposizioni transitorie

L'abrogazione del citato articolo LIFT non è condivisa, poiché contiene le disposizioni transitorie da applicare alle attuali concessioni e che restano tuttora valide fino alla loro scadenza.

c) Settore veicoli e natantiVeicoli

Il Consiglio federale si esprime con chiarezza a tal proposito (Messaggio pag. 5506 pto 2.2.3.1):

“I compiti di sicurezza nel campo d'applicazione della legge sulla circolazione stradale spettano in gran parte ai Cantoni; nella maggior parte dei casi, i Cantoni stessi effettuano i controlli dei veicoli a motore. A tal fine dispongono delle infrastrutture e delle risorse di personale necessarie. Nella prassi, questi controlli ufficiali si sono mostrati validi dal punto di vista della sicurezza. (...). Nella misura in cui i controlli e gli esami spettano ai cantoni, il settore dei veicoli a motore è dunque escluso dal campo di applicazione della LCSic.”

Condividiamo totalmente questa valutazione del Consiglio federale e la sosteniamo con vigore.

Natanti

Come il settore dei veicoli a motore, anche quello dei natanti sembrerebbe essere escluso dal campo di applicazione della LCSic:

“Con ulteriori adeguamenti si è tenuto conto di altre critiche. Ad esempio: la rinuncia al progetto di integrare il settore dei veicoli motorizzati e delle imbarcazioni sportive per quanto concerne le competenze cantonali” (cfr. pto 1.10.3 Modifiche rispetto all'avamprogetto, pag. 5475).

Tale scelta di principio è confermata dal fatto che non viene proposta la modifica dell'art. 58 cpv. 2 LNI che prevede la competenza dei cantoni per il collaudo dei natanti.

Per contro il nuovo tenore dell'art. 14 LNI e il relativo commento (Messaggio pag. 5512) creano una certa confusione interpretativa.

Siamo assolutamente favorevoli (per i medesimi motivi enunciati dallo stesso Consiglio federale per i veicoli a motore) ad escludere il collaudo dei natanti dal campo di applicazione della LCSic e pertanto chiediamo che il testo dell'art. 14 LNI sia modificato di conseguenza, rendendolo compatibile con i principi proclamati dal Consiglio federale a pag. 5475 del Messaggio (non applicabilità della LCSic al collaudo di natanti di competenza cantonale).

2.3 Conclusioni

Sulla base di quanto esposto sopra riteniamo che l'attuale progetto di Legge federale sul controllo della sicurezza (LCSic) sia da respingere in quanto:

- **non porta alcun miglioramento o aumento della sicurezza tecnica;**
- **complica le procedure esistenti;**
- **offusca i limiti di responsabilità fra vari attori coinvolti;**
- **comporta un aumento dei costi per le imprese/aziende;**
- **richiede un aumento delle risorse per l'Amministrazione cantonale.**

3. Risposte alle domande per l'indagine conoscitiva

1. Ritenete soddisfacente l'attuale situazione in materia di controllo della sicurezza tecnica? In caso di risposta negativa: quali lacune riscontrate in questo settore?

SI.

Laddove sono state riscontrate delle lacune nel controllo della sicurezza, nelle specifiche leggi vigenti si sono apportati gli opportuni provvedimenti per porvi rimedio. La sorveglianza della sicurezza è definita per i singoli settori ed è funzionante. La creazione di nuova legge, a cui sottostanno indifferentemente variegate infrastrutture settoriali senz'alcuna necessità oggettiva di adattamento, con l'unico scopo di creare un'unità di impostazione, non è necessaria in quanto non apporta alcun miglioramento o aumento della sicurezza.

In particolare per gli impianti di accumulazione

La sorveglianza degli impianti di accumulazione è attualmente regolata dall'ordinanza federale sulla sicurezza degli impianti di accumulazione del 7 dicembre 1998. L'ordinanza descrive una procedura per garantire la sorveglianza della sicurezza degli impianti, con la collaborazione di tutti gli attori che, sulla base dell'esperienza ultradecennale, si è dimostrata affidabile, efficiente, non presenta particolari problemi, ed anche applicabile e pertanto non si capisce la necessità pratica di una sua modifica.

Risulta però auspicabile aumentare l'informazione e la conoscenza di nuove applicazioni tecniche nel campo degli impianti di accumulazione. Detto scambio di informazioni potrebbe avvenire durante delle giornate informative o dei Workshop organizzati dall'Ufficio federale dell'energia (UFE) a scadenza regolare.

In particolare per gli impianti a fune

Il Cantone Ticino avendo aderito nel 1955 al "Concordato per funivie, sciovie ed ascensori inclinati esenti dalla concessione federale" è tenuto già da molti anni ad eseguire controlli d'ispezione periodici su questi impianti e quindi a seguire quanto indicato nel Concordato intercantonale specifico. Tali controlli, svolti per campionatura, sono effettuati dall'Organo di controllo del Concordato intercantonale (IKSS/CITT).

Inoltre dal 1° gennaio 2007 abbiamo pure il compito di applicare la "Legge federale sugli impianti a fune adibiti al trasporto di persone (LIFT)" e la relativa "Ordinanza sugli impianti a fune adibiti al trasporto di persone (OIFT)".

I progetti sono quindi verificati nel rispetto delle basi citate e devono beneficiare di un'approvazione dei piani e di un'autorizzazione d'esercizio.

Nell'ambito dell'esame e del controllo della sicurezza per gli elementi senza importanza per la sicurezza degli impianti a fune, facciamo notare che già ora, in occasione del rinnovo delle autorizzazioni d'esercizio, in particolare delle sciovie, sono tenuti in considerazione pure gli aspetti valangari che possono riguardare sia gli impianti ma anche le installazioni accessorie, quali posteggi, che potrebbero minacciare la sicurezza dell'esercizio della struttura.

Per gli impianti a concessione cantonale il nostro Cantone è tenuto a seguire il concordato sugli impianti a fune e quindi a svolgere i controlli d'ispezione periodici che vengono svolti per campionatura.

Nel corso delle ispezioni si verifica: se l'esercizio dell'impianto si svolge correttamente ricordando al responsabile dell'impianto i suoi doveri (in particolare la tenuta a giorno del Giornale d'esercizio), lo stato tecnico dell'installazione con particolare riguardo alla verifica dei sistemi di sorveglianza e sicurezza, al controllo dei vari componenti (piloni, stazioni, motore, freni, piattelli, ancore, ecc.) oltre alla corretta manutenzione.

Per quanto attiene i progetti si applicano le direttive della LIFT e dell'OIFT, quindi gli stessi sono verificati in applicazione di quanto indicato nell'Allegato 2 dell'OIFT.

2. *Ritenete che le procedure e i processi previsti nella legge sul controllo della sicurezza siano adeguati ed efficaci?*

NO.

Con la nuova LCSic la metodologia ed i procedimenti in materia di controllo della sicurezza diventano più complicati e poco chiari, come già evidenziato in precedenza.

In particolare per gli impianti di accumulazione

La complicazione della procedura appare evidente per gli impianti d'accumulazione per i quali è previsto in futuro l'esame e controllo mediante certificato di sicurezza. Per questi casi è previsto un organo per la sicurezza, un'autorità d'approvazione ed un organismo indipendente: troppi attori con funzioni e scopi non sempre ben distinguibili. Ne risulta quindi una procedura complicata con interfacce non sempre cristalline e, non da ultimo, con il rischio di perdere una chiara definizione delle responsabilità.

È inoltre previsto un aumento delle procedure amministrative siccome il preavviso tecnico di un progetto inerente ad un impianto d'accumulazione sarà controllato da un ente in più e, in caso di richieste d'approfondimento, l'ente competente in materia di sicurezza risiederebbe all'esterno dell'Amministrazione cantonale, cosa che a nostro avviso aumenterebbe il tempo necessario per approvare un progetto.

In particolare per gli impianti a fune

Si ritiene che gli obiettivi del Concordato, della LIFT e dell'OIFT siano più che sufficienti a garantire un elevato standard di sicurezza sugli impianti a fune con concessione cantonale.

Riteniamo che la LCSic non apporti nulla di più di quanto viene applicato su questi impianti.

Tuttavia quanto previsto nella LCSic può essere un buon indirizzo per tutti quegli ambiti dove non vi sia una adeguata base legale che impone un controllo della sicurezza.

3. *Nel vostro settore di attività vi attendete l'insorgere di costi supplementari a seguito dell'entrata in vigore della legge sul controllo della sicurezza? In caso di risposta affermativa: a cosa sono dovuti tali costi supplementari? A quanto stimate il loro ammontare?*

SI

La creazione di nuovi organi di controllo e di approvazione non fa che complicare le procedure, rispettivamente aumentare i costi, tenuto anche conto della necessità di coordinazione fra i diversi nuovi attori.

Al momento attuale senza una valutazione dettagliata una stima dei costi supplementari appare poco attendibile e professionale. A titolo puramente indicativo e d'esempio, la verifica di un progetto di un impianto di accumulazione nuovo potrà comportare degli oneri supplementari di circa CHF 10'000.-- a CHF 15'000.--, mentre stimiamo che i costi per l'ispezione annuale nonché il controllo del rapporto annuale da parte dell'organizzazione indipendente possa variare da CHF 3'000.-- a CHF 5'000.--/anno per ogni impianto d'accumulazione ispezionato.

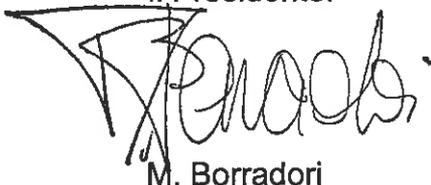
4. *A vostro giudizio, quali saranno le ripercussioni della legge sul controllo della sicurezza sullo svolgimento e la durata delle procedure di approvazione e di autorizzazione?*

In generale con il maggior coinvolgimento di nuovi organismi indipendenti, il numero di persone coinvolte cresce e di conseguenza la necessità di coordinazione rispettivamente la durata delle procedure di approvazione aumenta. In questa maniera l'obiettivo di semplificazione delle procedure viene oggettivamente a cadere.

La ringraziamo per averci consultato e le porgiamo, signor Consigliere Federale, i sensi della nostra alta stima.

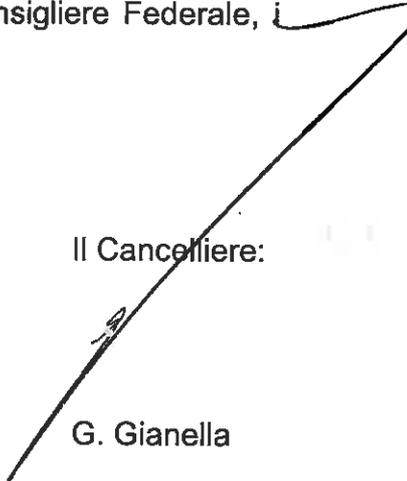
PER IL CONSIGLIO DI STATO

Il Presidente:



M. Borradori

Il Cancelliere:



G. Gianella

Copia:

- Dipartimento del territorio
- Dipartimento delle istituzioni
- Dipartimento delle finanze e dell'economia
- Deputazione ticinese alle Camere federali