



1° dicembre 2008

Revisione dell'ordinanza sull'allarme (OAll, RS 520.12)

Rapporto esplicativo

1. Situazione

In occasione delle alluvioni dell'agosto 2005 come pure in altre situazioni di maltempo, le informazioni pubblicate dagli organi specialistici federali responsabili di allertare la popolazione non sono state trasmesse nella necessaria completezza e coerenza (ad esempio indicazione delle fonti) né in modo tempestivo dai pertinenti media elettronici (in particolare radio e televisione). Attualmente non sussiste l'obbligo per i media di diffondere l'"allerta in caso di pericoli naturali" emanata dagli organi specialistici competenti (ad esempio informazioni sul maltempo). La Legge federale sulla radiotelevisione (LRTV, RS 784.40) fornisce la base legale, ma l'elenco delle autorità che possono ordinare la diffusione di un'allerta previsto dall'Ordinanza (ORTV, RS 784.401) non contempla gli organi federali competenti in caso di pericoli naturali, motivo per cui questi devono essere aggiunti.

limita l'obbligo di diffusione ai comunicati d'allarme ufficiali e ai comunicati urgenti di polizia. È quindi necessario estendere l'obbligo di diffusione anche all'allerta in caso di pericoli naturali.

La mozione Wyss (05.692) chiedeva al Consiglio federale di creare un sistema d'allarme meteorologico a due fasi per diffondere bollettini maltempo precisi alla popolazione, soprattutto in previsione di inondazioni e tempeste. La mozione è stata approvata il 16 dicembre 2005 dal Consiglio nazionale e il 25 settembre 2006 dal Consiglio degli Stati.

Nella sua presa di posizione il Consiglio federale rimanda al sistema di preallarme meteorologico a due livelli creato dall'Ufficio federale di meteorologia e climatologia (MeteoSvizzera) in seguito alla tempesta Lothar (1999) nonché alla stretta collaborazione tra Confederazione (MeteoSvizzera) e Cantoni (stati maggiori di condotta della protezione della popolazione e esperti in pericoli naturali dei cantoni). Da allora, questo sistema di preallarme a più livelli si è dimostrato valido a più riprese.

Il motivo per cui il sistema di preallarme meteorologico era ritenuto insufficiente, risiedeva principalmente nel fatto che i preallarmi e le informazioni diffuse da MeteoSvizzera venivano portate a conoscenza della popolazione in modo incompleto, in forma troppo generale e senza indicazione della fonte. Con l'intenzione di migliorare, dove possibile, il sistema di allerta alla popolazione per tutti i pericoli naturali come

tempeste e alluvioni, ma anche valanghe, frane e caduta di massi, il Consiglio federale ha chiesto di approvare la mozione.

La protezione della popolazione dai pericoli naturali avviene in forma collettiva attraverso gli organi della protezione della popolazione a livello federale, cantonale e comunale, ma è altrettanto importante che la popolazione stessa adotti un comportamento adeguato al pericolo.

Per permettere alla popolazione di adottare misure individuali di protezione contro i pericoli naturali ravvisabili e per ridurre il rischio di comportamenti errati e quindi dei danni a persone e cose, è necessario diffondere comunicati sui pericoli consistenti e facilmente comprensibili

- sotto forma di allerta ufficiale e avvisi ufficiali degli organi specialistici competenti della Confederazione riconoscibili come tali (Official Voice),
- con lo stesso contenuto dell'allerta trasmessa agli organi d'intervento federali, cantonali e comunali (Single Voice) e
- diffusi in modo rapido e completo attraverso tutti i media idonei.

L'imposizione della "Single Official Voice" richiede una modifica delle basi legali a livello di ordinanza. È pertanto necessario adattare sia l'Ordinanza concernente il preallarme, l'allarme e la diffusione di istruzioni di comportamento presso la popolazione (Ordinanza sull'allarme, [OAll], RS 520.12), sia l'ORTV (vedasi spiegazioni al punto 2).

Con decisione del 30 maggio 2007 il Consiglio federale ha incaricato il Dipartimento federale dell'interno (DFI) di elaborare, in collaborazione con il Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni (DATEC) e il Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport (DDPS), le basi legali necessarie per l'imposizione della "Single Official Voice" in caso di pericoli naturali e di sottoporle al Consiglio federale.

Dato che a questo scopo è necessario modificare in primo luogo l'OAll (vedasi spiegazioni al punto 2), il DDPS, d'intesa con il DFI e il DATEC, ha assunto la direzione della procedura di consultazione.

2. Adattamento delle basi legali

2.1. Ordinanza sull'allarme (OAll)

Per garantire che in caso di pericolo giunga al pubblico una sola voce ufficiale, è necessario in primo luogo indicare nell'OAll tutti gli organi specialistici competenti a livello federale in caso di pericoli naturali. Inoltre, gli organi specialistici della Confederazione che finora erano responsabili unicamente dell'allerta ufficiale alle autorità, d'ora in avanti saranno responsabili anche dell'allerta ufficiale alla popolazione in caso di pericoli naturali e delle notifiche ufficiali di terremoto.

Le modifiche all'OAll permettono di determinare in modo chiaro le responsabilità e le competenze nel campo dei pericoli naturali (maltempo, piene, movimenti di masse geologiche, valanghe, incendi boschivi e terremoto) a livello federale (finora solo maltempo e valanghe) e creano i presupposti affinché la popolazione sia informata per tempo e in modo coerente dalle autorità in merito a eventi naturali pericolosi imminenti o già verificatisi.

2.2. Ordinanza sulla radiotelevisione (ORTV)

Per garantire l'allerta alla popolazione in caso di pericoli naturali, l'articolo 9 ORTV deve elencare anche gli organi specialistici della Confederazione che possono ordi-

nare la diffusione dell'allerta in caso di pericoli naturali e le notifiche di terremoto. Le emittenti radiotelevisive sono così obbligate a diffondere tali comunicati.

Le modifiche apportate all'ORTV sono tese alla protezione individuale dalle conseguenze dei pericoli naturali. Grazie all'allerta ufficiale e alle raccomandazioni di comportamento generali, la popolazione riceve le informazioni necessarie per evitare situazioni pericolose e adottare per tempo e di propria iniziativa semplici misure di protezione.

3. Spiegazioni delle singole disposizioni

Gli articoli della bozza dell'Ordinanza sono spiegati solo nella misura necessaria alla comprensione.

3.1. Ordinanza sull'allarme (OAll)

Articolo 1 Scopo

Capoverso 1

- *Lettera a:* le istruzioni di comportamento accompagnano l'allarme, le raccomandazioni di comportamento l'allerta; per questo l'ordine di elencazione dei due termini è stato invertito.
- *Lettera b:* per completezza è stato aggiunto anche il settore dell'allerta.

Articolo 2 Definizioni

Ad eccezione della definizione di due termini («incidente con decorso rapido» e «zona contigua»), queste non fanno che ripetere o trascrivere con altre parole le norme dell'ordinanza; per questo l'appendice è stata soppressa. Le definizioni di «incidente con decorso rapido» e «zona contigua» sono state integrate direttamente nei rispettivi articoli (art. 6 e 13).

Titolo antecedente l'articolo 3

Il titolo della sezione due è adattato al contenuto e rinominato in «Disposizioni generali».

Articolo 3 Preallerta, allerta e revoca dell'allerta

Capoverso 1: dal punto di vista del contenuto, è molto simile al primo enunciato dell'attuale articolo 3. È stata però aggiunta la preallerta, destinata unicamente alle autorità e non alla popolazione. La preallerta è emessa in caso di possibile, l'allerta in caso di probabile pericolo.

D'ora in poi l'allerta potrà contenere anche informazioni sulle possibili conseguenze di un evento. Queste informazioni supplementari permettono alle autorità di effettuare una valutazione fondata della situazione e di adottare misure di protezione adeguate.

Capoverso 2: d'ora in avanti un potenziale pericolo sarà portato a conoscenza, tramite allerta, non solo delle autorità, ma anche della popolazione, in particolare in caso di pericoli naturali. Finora l'allerta poteva contenere raccomandazioni generali di comportamento; come già accennato sopra, d'ora in poi potrà recare anche informazioni sulle possibili conseguenze. Queste informazioni supplementari permettono alla popolazione di evitare situazioni pericolose e adottare per tempo e di propria iniziativa semplici misure di protezione.

Ad eccezione di pericoli naturali che giungono senza preavviso come forti temporali o piene improvvise, le autorità competenti ricevono l'allerta ufficiale e le notifiche ufficiali prima che giungano a conoscenza dei media e della popolazione. Si permette così agli organi d'intervento di effettuare la necessaria valutazione della situazione prima di essere sollecitati dalle domande dei media e della popolazione.

Dal punto di vista del contenuto l'allerta ufficiale destinata alle autorità è identica a quella trasmessa alla popolazione.

Capoversi 3 e 4, prima frase: esprimono esplicitamente l'attuale stato di cose.

Capoverso 5: corrisponde al secondo enunciato dell'attuale articolo 3.

Articolo 5 Disposizioni relative all'allarme e alla diffusione delle istruzioni di comportamento

Capoverso 1: complemento inteso a specificare che le istruzioni di comportamento sono vincolanti.

Articolo 6 Incarichi relativi all'allarme e alla diffusione di istruzioni di comportamento

Capoverso 2 lettera b: dato che l'appendice viene soppressa, la definizione del termine «incidente con decorso rapido» è stata integrata nel testo dell'ordinanza.

Articolo 8 Revoca dell'allarme e delle istruzioni di comportamento

L'articolo 8 disciplina ora che anche gli allarmi devono essere revocati.

Articolo 8a Obblighi di diffusione

Già oggi le emittenti radiotelevisive e i fornitori di servizi di telecomunicazione sono tenuti a diffondere all'attenzione della popolazione i comunicati urgenti di polizia, i comunicati d'allarme ufficiali e le istruzioni di comportamento (art. 9 dell'Ordinanza sulla radiotelevisione [ORTV], RS 784.401). D'ora in poi, attraverso i media dovranno essere portate a conoscenza della popolazione anche l'allerta ufficiale e le notifiche ufficiali di terremoto della Confederazione. L'articolo 9 ORTV deve essere modificato di conseguenza (vedasi le seguenti spiegazioni).

Il nuovo articolo 8a, nonostante il carattere dichiaratorio, contribuisce a completare il discorso, dato che gli obblighi di diffusione sono parte integrante dell'allarme.

Titolo antecedente l'articolo 9

Per maggiore chiarezza viene introdotta una sezione supplementare.

Articolo 9 Pericoli naturali

Capoverso 1: questo capoverso sostituisce i capoversi 1 e 2 dell'attuale articolo 9 e cita ora anche l'Ufficio federale dell'ambiente (UFAM) e il Servizio sismologico svizzero (SSS). La novità consiste inoltre nel fatto che l'allerta non è più destinata solo alle autorità, ma anche alla popolazione.

Gli organi specialistici della Confederazione responsabili dell'allerta ufficiale e delle notifiche ufficiali di terremoto sono elencati in modo esaustivo con il rispettivo settore di competenza. Si distingue tra allerta in caso di possibili pericoli naturali come tem-

peste, piene, movimenti di masse geologiche, incendi boschivi e valanghe, e allerta in caso di terremoti (repliche).

Quando il livello d'allerta è raggiunto (vedasi spiegazioni all'articolo 9a), l'organo specialistico competente emana un'allerta all'attenzione delle autorità. Se ritenuto necessario, l'allerta è successivamente trasmessa anche alla popolazione (art. 3 cpv. 2).

Capoverso 2: gli organi specialistici della Confederazione lavorano in stretta collaborazione per garantire che la "Single Official Voice" sia applicata a livello federale. In caso di eventi che competono a più organi federali (per es. precipitazioni abbondanti accompagnate da piene), questi devono definire in ogni singolo caso e di comune accordo quale organo emana la preallerta, l'allerta e le raccomandazioni di comportamento ufficiali. Nella preallerta, nell'allerta e nelle raccomandazioni di comportamento ufficiali sono però indicati tutti gli organi interessati.

Capoverso 3: l'indicazione unitaria di *allerta ufficiale della Confederazione* è di grande importanza sia per la popolazione, sia per i media. Il contrassegno identifica in modo inequivocabile la provenienza federale dell'allerta. Le competenze dei cantoni non ne sono toccate.

Altri organi, anche privati, che offrono previsioni del tempo e dei deflussi o informazioni relative a eventi naturali pericolosi non sono limitati nella loro attività commerciale. Tuttavia non possono rivendicare per sé il contrassegno di allerta ufficiale.

I media e la popolazione potranno così distinguere chiaramente tra allerta ufficiale e notifica ufficiale di terremoto emanata dalla Confederazione e altri avvisi di pericolo. L'allerta ufficiale offre la garanzia di coincidere con quella emanata all'attenzione della Protezione della popolazione.

Capoversi 5 e 6: in questi due capoversi è disciplinata la collaborazione tra Confederazione, responsabile dell'allerta (art. 1 cpv. 1 lett. c della Legge federale sulla meteorologia e la climatologia [LMet, RS 429.1], art. 9 OAll), e dei Cantoni, nella cui sfera di competenza rientrano le misure di protezione della popolazione, (vedasi art. 5 cpv. 1 della Legge federale sulla protezione della popolazione e sulla protezione civile [LPPC], RS 520.1).

Articolo 9a Livelli di allerta

Capoverso 1: l'intensità e quindi il grado di pericolosità degli eventi naturali incombenti o verificatisi è indicata secondo una scala unitaria con cinque livelli. Questa suddivisione permette alle autorità e alla popolazione di stimare correttamente la pericolosità di un evento naturale incombente. Inoltre la scala permette di determinare quando un'allerta ufficiale sottostà all'obbligo di diffusione. La scala si attiene, dove esistono, ai gradi di pericolo fissati a livello internazionale (valanghe, maltempo).

Capoverso 2: i criteri per determinare il raggiungimento di un livello d'allerta devono essere fissati in primo luogo in base all'intensità degli eventi naturali. È però possibile tenere conto anche di altri criteri, come ad esempio la quantità di pioggia già caduta prima del maltempo. Di regola i criteri per il raggiungimento di un livello d'allerta non devono invece fondarsi sui potenziali danni dell'evento naturale, dato che questi dipendono essenzialmente da caratteristiche locali come condizioni topografiche, aree edificate o genere di oggetti coinvolti, di modo che lo stesso di tipo di evento può avere conseguenze diverse in luoghi diversi.

Articolo 9b Notifiche di terremoto

Capoverso 1: le notifiche di terremoto sono trasmesse unicamente a sisma già avvenuto, motivo per cui è stato previsto un articolo a sé. La responsabilità di emettere le notifiche di terremoto e l'allerta in caso di repliche è del SSS.

Capoverso 2: anche le notifiche di terremoto devono essere contrassegnate in forma unitaria come notifiche ufficiali di terremoto della Confederazione e poter essere accompagnate da raccomandazioni di comportamento (non vincolanti).

Articolo 10

Capoverso 2 lettera a: il 1° gennaio 2009 la Divisione principale per la sicurezza degli impianti nucleari sarà integrata nell'Ispettorato federale della sicurezza nucleare (IFSN).

Articolo 11 Pericolo di inondazione presso impianti di accumulazione

Capoverso 2 lettera c: secondo l'articolo 17 capoverso 2 dell'Ordinanza sugli impianti di accumulazione (OIA, RS 721.102), in caso d'emergenza il titolare dell'impianto deve tra l'altro informare immediatamente l'autorità di vigilanza, ossia l'Ufficio federale dell'Energia (UFE); per questo è ora citato anche l'UFE.

Titolo antecedente l'articolo 12

Per maggiore chiarezza viene introdotta una sezione supplementare.

Articolo 13 Segnale d'allarme «Allarme acqua»

Capoversi 1 e 2: l'attuale articolo viene completato con la disposizione che prevede la possibilità di attivare subito l'allarme acqua in caso di minaccia imminente, vale a dire prima di attivare il segnale d'allarme «Allarme generale». Questa procedura è prevista per eventi repentini come terremoti, atti di sabotaggio o frane, ossia per i casi in cui un'improvvisa incapacità di ritenzione dell'impianto d'accumulazione con conseguente deflusso incontrollato non può più essere evitata o si è già verificata. In questi casi ogni minuto è prezioso per evacuare in tempo gli abitanti della zona minacciata dall'onda di piena. Quando non è preceduto dal segnale «Allarme generale», l'«Allarme acqua» è ripetuto una seconda volta per fugare ogni dubbio su un eventuale falso allarme.

Per consentire ai Cantoni e agli esercenti degli impianti d'accumulazione di adattare le loro documentazioni, le modifiche di cui all'articolo 13 entrano in vigore solo a decorrere dal 1° luglio 2010.

Inoltre, dato che l'appendice viene soppressa, il termine «zona contigua» è spiegato direttamente nel testo dell'ordinanza.

Titolo antecedente l'articolo 15

La numerazione deve essere adattata.

Articolo 15 Confederazione

Capoverso 1: questa modifica concerne solo il testo francese, dove erroneamente è elencato anche il DFI.

Articolo 18 Esercenti di impianti nucleari

Capoverso 2: il 1° gennaio 2009 la Divisione principale per la sicurezza degli impianti nucleari sarà integrata nell'Ispettorato federale della sicurezza nucleare (IFSN).

Titoli antecedente gli articoli 20 - 22

La numerazione deve essere adattata.

3.2. Ordinanza sulla radiotelevisione (ORTV)

Articolo 9 Obblighi di diffusione

Capoverso 1: l'allerta ufficiale in caso di pericoli naturali e le notifiche ufficiali di terremoto sono da considerare alla stessa stregua dei comunicati ufficiali di polizia. Per questo nell'OAll è ora stabilita la competenza degli organi specialistici federali competenti di redigere l'allerta ufficiale in caso di pericoli naturali (fenomeni meteorologici pericolosi, piene, movimenti di masse geologiche, incendi boschivi, valanghe e terremoti) e le notifiche ufficiali di terremoto. Gli organi citati devono quindi essere inclusi (con gli stessi diritti e doveri) nella cerchia delle autorità cantonali e federali legittimate ad emanare disposizioni ufficiali.

Capoverso 2: nell'OAll gli organi specialistici vengono incaricati di allestire una scala con cinque livelli di pericolo per l'allerta e le notifiche di terremoto. Questa si deve basare in particolare sull'intensità dell'evento naturale (pericolo nullo o debole, pericolo moderato, pericolo marcato, pericolo elevato, pericolo molto elevato).

L'obbligo di diffusione statuito nell'ORTV per l'allerta ufficiale in caso di pericoli naturali e per le notifiche ufficiali di terremoto viene differenziato secondo il tipo e il livello di pericolo. In tal modo il numero di comunicati d'allerta ufficiali e notifiche ufficiali di terremoto da diffondere viene tenuto entro limiti ragionevoli.

L'obbligo di diffusione viene fissato al livello 5 per l'allerta valanghe e ai livelli da 3 a 5 per altri tipi di allerta meteorologica. Calcolando da 15 a 25 eventi di maltempo, piene e valanghe all'anno con 6 comunicati d'allerta ciascuno, risultano da 90 ad al massimo 150 comunicati d'allerta da diffondere sull'arco di un anno. In parte questi eventi hanno conseguenze solo a livello regionale e l'allerta deve quindi essere diffusa solo dalle emittenti radiotelevisive locali. A questi si aggiungono ca. 15 temporali locali con ciascuno da 5 a 10 comunicati d'allerta per evento, e ciò porterebbe ad altri 75-150 comunicati d'allerta che dovrebbero essere diffusi solo dalle emittenti delle zone interessate.

Per i terremoti l'obbligo di diffusione è fissato ai livelli 4 e 5. Quale parte integrante dell'allerta (concerne soprattutto le repliche) o della notifica di terremoto possono essere diffuse anche eventuali raccomandazioni di comportamento.

Capoversi 3 e 5: gli organi specialistici aggiunti al capoverso 1 lettera c sono equiparabili alle autorità citate alle lettere a e b, motivo per cui devono essere aggiunti anche nei capoversi 3 e 5.

Capoverso 4: mentre i comunicati urgenti di polizia devono essere diffusi senza indugio, nel caso dell'allerta ufficiale e delle notifiche ufficiali di terremoto non è sempre imperativo interrompere i programmi. Nell'allerta o nella notifica di terremoto trasmesse alle emittenti e ai fornitori di servizi di telecomunicazione per la diffusione, l'organo specialistico comunica anche quando queste devono essere trasmesse (in base al grado d'urgenza: subito, entro la prossima mezz'ora, ecc.).

Il progetto OWARNA si prefiggeva di migliorare l'informazione all'attenzione della popolazione in caso di pericoli naturali. L'estensione degli obblighi di diffusione contribuisce in modo importante a raggiungere questo obiettivo.