

Politica ambientale

Vivibilità



Grado di consolidamento

- Informazione preliminare
- Risultato intermedio
- Dato acquisito

Versione del 01.09.2016

La data si riferisce all'entrata in vigore delle ultime modifiche della scheda ai sensi della Legge sullo sviluppo territoriale. Complementi d'informazione sulla cronologia completa delle procedure relative alla scheda possono essere richiesti all'Ufficio del Piano direttore.

Istanze responsabili

- Divisione dell'ambiente
- Divisione dello sviluppo territoriale e della mobilità

Istanze con compiti da svolgere

- Osservatorio dello sviluppo territoriale
- Osservatorio ambientale della Svizzera italiana
- tutti i Comuni

Obiettivi del Piano direttore

23, 13, 14, 17, 26, 27, 28

Schede correlate


PI, RI, R8, MI e tutte le scheda dell'ambito Vivibilità


Cartografia

Carta tematica Vivibilità

Tempi e mezzi

Il Programma d'attuazione - consultabile sul sito Internet, www.ti.ch/pd, oppure presso l'Ufficio del Piano direttore - informa sui tempi e sui mezzi.

 Sfondo bianco:
testo informativo

 Sfondo grigio:
testo vincolante



I. Situazione, problemi, sfide

Premessa

L'azione delle collettività umane ha sempre modificato gli equilibri ambientali, ma se fino a metà del secolo scorso era possibile recuperare situazioni anche molto degradate con interventi mirati e relativamente semplici, oggi le crescenti pressioni sul territorio ci obbligano a interrogarci sulla sostenibilità dello sviluppo della società moderna e a passare da una logica locale a una globale.

I fattori ambientali quali la presenza di acqua, la disponibilità di suolo, un'aria salubre, le materie prime, il clima, sono determinanti per lo sviluppo di una società in un determinato territorio. Tali fattori costituiscono le risorse di un territorio e del suo ambiente, la cui qualità assume valenza di indicatore di vivibilità. Mantenere, recuperare, valorizzare, in sostanza gestire le risorse naturali e la qualità dell'ambiente che ci circonda è lo scopo della politica ambientale.

L'organizzazione territoriale costituisce un fattore determinante per la generazione e la distribuzione dei carichi ambientali. La politica ambientale è efficace e ha costi sopportabili se è incentrata sulla prevenzione. L'attuazione in primo luogo del principio di prevenzione e di quello del recupero o del mantenimento di uno stato ambientale di qualità, e dove necessario del principio di compensazione degli effetti negativi, implica che la pianificazione del territorio consideri sempre gli aspetti ambientali, li valuti e li ponderi equamente e col dovuto anticipo. La politica di sviluppo territoriale, con il coordinamento e l'integrazione della politica ambientale nella pianificazione del territorio mira allo sviluppo sostenibile (art. 1 cpv. 2 lett. a LPT e art. 11 LaLPAmb).

Situazione

Dall'entrata in vigore della Legge federale sulla protezione dell'ambiente (1985) e di quella sulla pianificazione del territorio (1979), gli sforzi fatti hanno permesso di ottenere risultati importanti in alcuni settori, mentre in altri gli obiettivi prefissati non sono ancora raggiunti.

Le modalità di intervento erano e sono tuttora perlopiù orientate alla salvaguardia e al recupero in un'ottica di protezione dell'ambiente, attraverso interventi quali i filtri contro l'inquinamento atmosferico, i ripari fonici e gli impianti di depurazione delle acque.

Nel settore della protezione dell'aria si sono conseguiti progressi importanti e per molte sostanze i limiti prescritti sono rispettati. Per altri inquinanti, come gli ossidi d'azoto e l'ozono, si sono ottenute diminuzioni importanti, seppur non sufficienti, mentre per le polveri fini (PM10), la situazione è di stallo, se non di peggioramento.

I provvedimenti tecnici sono attuati ormai da diversi anni su impianti industriali e autoveicoli. Per questi ultimi la diminuzione delle emissioni è però controbilanciata dall'aumento del traffico. Il traffico veicolare rappresenta la causa principale dell'inquinamento atmosferico e le aree maggiormente esposte sono quelle prossime agli assi stradali, ovvero nei fondovalle, dove si concentra anche la maggior parte delle attività e della popolazione ticinese.

L'organizzazione territoriale costituisce così una chiave fondamentale per affrontare il problema dell'inquinamento dell'aria, in quanto permette di agire direttamente sui motivi di spostamento della popolazione (v. Piano di risanamento dell'aria, PRA; cap. 5).

Una situazione particolarmente critica è quella dell'inquinamento fonico. In effetti, le cause del rumore sono molteplici e strettamente legate alle attività umane e ai comportamenti individuali. Non si tratta quindi unicamente di grandi impianti, di strade e ferrovie, ma pure di piccoli impianti (anche temporanei), macchinari e attività varie che sommati contribuiscono a incrementare il rumore di fondo (immissioni non attribuibili a una singola fonte e che pur rispettando i limiti prescritti sono percepite come assai moleste).

In questo settore gli interventi tecnici sono estremamente onerosi e purtroppo hanno normalmente portata locale. Molti ripari fonici eretti lungo l'autostrada e la ferrovia limitano le immissioni dirette, quelle che colpiscono le aree circostanti, ma non sono efficaci per le zone più discoste. La concentrazione sul fondovalle delle fonti rumorose e la particolare conformazione topografica del territorio fanno sì che l'insieme delle emissioni si propaghi anche a distanze elevate. Il rumore non è dunque limitato alle vicinanze delle fonti ma interessa una parte importante del territorio, comprese zone pregiate dal profilo turistico e residenziale, comportando un degrado globale per un'ampia fascia di popolazione (v. scheda V4, Rumori).

In questo settore la pianificazione del territorio assume un'importanza fondamentale, tanto più che le normative attuali non forniscono gli strumenti necessari per pervenire all'obiettivo di ricostituire un paesaggio sonoro di qualità. Il controllo dell'aumento del traffico e della dispersione degli insediamenti con strumenti pianificatori può contribuire a migliorare la qualità del paesaggio sonoro (v. anche schede M1 e R6).

L'acqua oltre ad essere una risorsa vitale è pure una risorsa energetica e un elemento fondamentale del paesaggio. Negli ultimi trent'anni sono state promosse numerose azioni al fine di garantire la qualità delle acque superficiali e sotterranee a scopi di approvvigionamento. In questo settore i problemi vanno dalla riduzione delle riserve idriche ai conflitti tra aree di protezione delle acque sotterranee ed espansione degli insediamenti, dalla crescente necessità di sfruttamento energetico delle acque a quella del recupero naturalistico dei corsi d'acqua. Una politica sostenibile dell'acqua coordinata con lo sviluppo territoriale è dunque necessaria (v. scheda P6).

Il suolo ha subito e subisce forti pressioni sia a livello di inquinanti, sia di sfruttamento per gli insediamenti. Numerose fonti di inquinamento sono state eliminate, resta comunque una forte immissione dovuta al traffico stradale e alle deposizioni atmosferiche. Benché la situazione dal punto di vista delle fonti inquinanti stia migliorando, un relativo adeguamento della qualità del suolo richiederà ancora diversi anni. Per quanto riguarda l'edificazione del suolo, la priorità sarà di meglio soppesare l'utilizzo di tale risorsa sulla base delle sue caratteristiche e funzioni ambientali (v. scheda V2).

Il massiccio consumo di energia è all'origine dei cambiamenti climatici, con conseguenze a livello globale e locale, come insegnano gli avvenimenti meteorologici estremi. Inoltre il tipo e la quantità di energia che utilizziamo influenzano la sicurezza dell'approvvigionamento energetico e i costi. In questo settore è opportuno predisporre un'adeguata politica di sostituzione dei carburanti fossili e promuovere un uso efficiente dell'energia. Un minor spreco (risparmio energetico nel parco immobiliare, sfruttamento del calore residuo), l'uso di energie rinnovabili indigene (solare, biomassa legnosa) e il teleriscaldamento hanno effetti benefici sull'ambiente, ma pure sull'economia cantonale e devono dunque essere incentivati e coordinati ulteriormente (v. scheda V3).

Anche il tema degli incidenti rilevanti pone diverse sfide alla pianificazione territoriale, soprattutto per un cantone vallivo come il Ticino. Basti pensare all'elevata concentrazione, inevitabile, di infrastrutture nei fondovalle, che aumentano il potenziale di rischio; alla necessità di densificare le zone edificabili soprattutto in prossimità delle reti di trasporto (strade e ferrovie), le quali sono utilizzate anche per trasportare sostanze pericolose; oppure al rischio derivante da altre attività (aziende che trattano sostanze e organismi pericolosi, trasporti in condotta, ecc.) poste nelle vicinanze di strutture con una grande affluenza di persone.

Tali esempi rendono chiara la stretta connessione tra un'adeguata protezione ambientale e le esigenze di sviluppo del territorio. Da qui l'irrinunciabile esigenza di effettuare un'adeguata ponderazione degli interessi in vista di uno sviluppo sostenibile.

Osservazione del sistema territorio-ambiente

Descrivere in modo comprensibile la complessità delle problematiche ambientali e territoriali è necessario per individuare e capire per tempo gli effetti dell'azione umana sull'ambiente. A tale scopo l'Agenzia Europea dell'Ambiente (AEA) propone il cosiddetto modello DPSIR, che si declina in queste fasi:

- individuare i fattori originari, cioè i Determinanti (D);
- verificarne le Pressioni (P) sull'ambiente;
- evidenziare le alterazioni dello Stato (S) ambientale createsi di conseguenza;
- riconoscere e valutare gli Impatti (I) sulla salute, sul benessere e sull'ambiente stesso generati dalle alterazioni;
- trovare le Risposte (R, prese entro la sfera decisionale), cioè i provvedimenti per mitigare un Impatto, migliorare uno Stato, diminuire una Pressione o agire sui Determinanti.

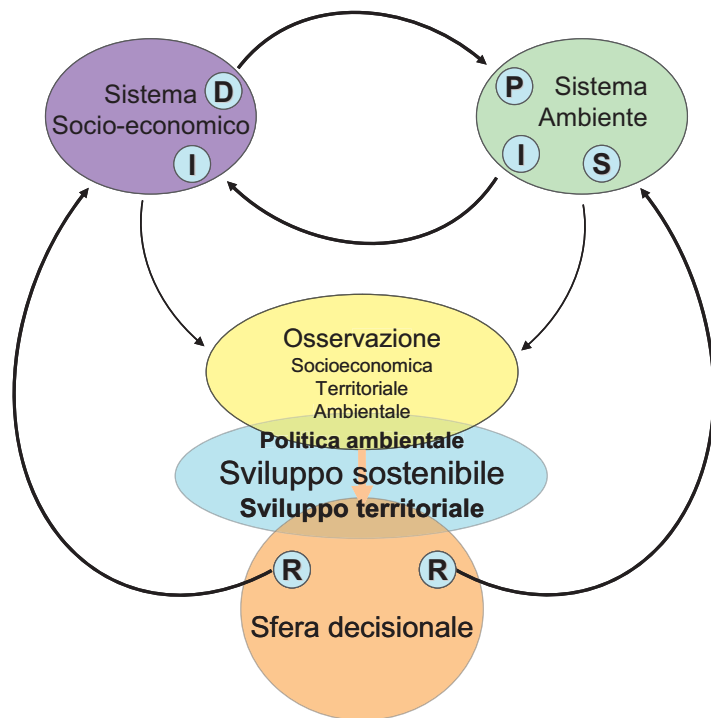


Figura I
Relazione tra il sistema socio-economico e il sistema ambientale per l'individuazione di politiche di sviluppo territoriale sostenibile

Gli strumenti di monitoraggio e controllo approntati dalla Sezione dello sviluppo territoriale (Osservatorio territoriale, OST-TI) e dalla Sezione della protezione dell'aria, dell'acqua e del suolo (Osservatorio ambientale, OASI), devono essere utilizzati congiuntamente e integrati nel modello DPSIR in vista di:

- partire dalla descrizione di uno Stato;
- comprendere le dinamiche territoriali complesse (individuazione dei Determinanti, osservazione delle Pressioni);
- fondare modalità operative coordinate (valutazione degli Impatti e formulazione delle Risposte);
- ottenere un feedback per il controllo delle risposte fornite dalla sfera decisionale sul territorio.

Sfide

La pianificazione del territorio contiene il concetto di sviluppo sostenibile se permette un'equa ponderazione degli aspetti economici, sociali e ambientali insiti nelle scelte di utilizzazione del territorio e delle sue risorse. Una politica ambientale integrata nella pianificazione diviene allora una politica di gestione sostenibile delle risorse territoriali, naturali e ambientali.

L'integrazione a pieno titolo della politica ambientale nella pianificazione territoriale è dunque la sfida da lanciare per concretizzare un vero sviluppo sostenibile. Una valutazione secondo i principi dello sviluppo sostenibile che permetta l'applicazione della prevenzione, della protezione e della compensazione coordinata a livello settoriale, locale, regionale o cantonale, deve dunque essere parte integrante del processo pianificatorio e decisionale, sia nell'ambito della pianificazione direttrice, sia a livello di singole scelte ubicative e degli studi di impatto.

La pianificazione direttrice è l'ambito in cui fondare le strategie di prevenzione. A questo livello si agisce sui Determinanti (le cause) ancora prima che le Pressioni sull'ambiente siano effettive. In questo ambito vengono fatte le scelte di fondo dello sviluppo territoriale attraverso valutazioni oggettive, trasparenti e che tengano conto in modo equo degli aspetti sociali, economici e ambientali. Inoltre, a questo livello è possibile prevedere interventi atti a ridurre i carichi ambientali alla fonte (agire sulle Pressioni, gli effetti, attraverso la loro riduzione preventiva).

La protezione e il recupero ambientale vanno attuati attraverso la limitazione delle Pressioni e il risanamento coordinato dei diversi settori ambientali, indipendentemente dalla gravità dello stato ambientale. Ciò costituisce di fatto l'attuazione del principio della prevenzione a fronte di una situazione già data, variegata e complessa nei suoi molteplici effetti ambientali.

Quando la situazione è compromessa, sulla scorta oggettiva e giustificata degli interessi socioeconomici e ambientali, si inserisce la possibilità di compensare l'impossibilità di raggiungere gli obiettivi di politica ambientale in un determinato luogo o in un determinato settore ambientale attraverso una preservazione o maggiore limitazione in altra area o settore ambientale a livello locale, regionale o cantonale. Il bilancio complessivo deve comunque essere una riduzione del carico e un miglioramento dello stato ambientale generale.

L'attuazione del principio di prevenzione, del recupero o mantenimento di uno stato ambientale di qualità, eventualmente anche attraverso la compensazione degli effetti negativi, implica che la pianificazione del territorio consideri equamente gli aspetti ambientali.

2. Indirizzi

2.1 Valutazione di progetti e sviluppo sostenibile

- a. La valutazione della fattibilità di impianti e infrastrutture importanti, così come di scelte che incidono in modo rilevante sull'organizzazione territoriale, deve essere parte integrante del processo pianificatorio e decisionale. La valutazione deve avvenire sistematicamente secondo i principi dello sviluppo sostenibile e permettere l'applicazione effettiva della prevenzione, della protezione e della compensazione coordinata a livello settoriale, locale, regionale o cantonale.
- b. A livello di organizzazione territoriale generale, la valutazione e la ponderazione dei vari interessi deve poter avvenire al più presto anche attraverso una valutazione ambientale e territoriale periodica.
- c. A livello delle singole scelte ubicative di impianti e infrastrutture importanti, è necessario prevedere valutazioni della fattibilità secondo i principi dello sviluppo sostenibile.
- d. Le conclusioni della valutazione sono integrate nei progetti pianificatori e rese pubbliche secondo le procedure previste dalla legge.

2.2 Prevenzione, protezione, risanamento e compensazione

- a. La prevenzione, la protezione e il risanamento coordinato dello stato ambientale e le limitazioni delle pressioni sull'ambiente sono parte integrante del processo pianificatorio.
- b. Gli indirizzi e le misure proposti a livello di pianificazione direttiva e locale devono essere valutati e ponderati secondo gli indirizzi della presente scheda.
- c. Le scelte strategiche di sviluppo territoriale tengono conto della possibilità di una compensazione degli effetti ambientali negativi a livello locale, regionale o cantonale, in altra area o in altri settori ambientali.

3. Misure

3.1 Osservazione e monitoraggio

L'osservazione periodica del sistema socioeconomico e del sistema ambientale (v. cap. I) avviene in particolare attraverso:

- a. l'Osservatorio ambientale della Svizzera italiana (OASI);
- b. l'Osservatorio dello sviluppo territoriale (OST-TI).

3.2 Misure specifiche

I principi esposti in questa scheda si applicano e trovano traduzione nelle misure e nei progetti che caratterizzano le altre schede del PD.

4. Compiti

4.1 Livello cantonale

Il Consiglio di Stato:

- a. conduce una politica ambientale integrata a quella territoriale e conforme ai principi della prevenzione, della protezione, del recupero e della compensazione.

Il Dipartimento del territorio:

- b. promuove l'identificazione dei criteri per consentire una migliore valutazione delle scelte pianificatorie e della previsione dei possibili scenari di sviluppo territoriali e dei relativi effetti socioeconomici e ambientali;
- c. elabora periodicamente un rapporto sulla valutazione territoriale ed ambientale che descrive le situazioni di conflitto e le proposte di intervento, attraverso OST-TI e OASI.

La Divisione dello sviluppo territoriale e della mobilità e la Divisione dell'ambiente:

- d. coordinano l'attività e sfruttano le sinergie.

4.2 Livello comunale

I Comuni:

concorrono, nel quadro dei compiti a loro assegnati, al rispetto degli indirizzi elencati.

5. Documenti di riferimento e allegati

Norme legislative principali

Legge federale sulla pianificazione del territorio (LPT), 22.6.1979.

Legge sullo sviluppo territoriale (Lst), 21.6.2011.

Regolamento della legge sullo sviluppo territoriale (RLst), 20.12.2011.

Legge federale sulla protezione dell'ambiente (LPAmb), 7.10.1983.

Legge cantonale di applicazione della legge federale sulla protezione dell'ambiente (LaLPAmb), 24.3.2004.

Ordinanza contro l'inquinamento atmosferico (OIA), 16.12.1985.

Regolamento di applicazione dell'Ordinanza contro l'inquinamento atmosferico (ROIA), 12.7.2005.

Regolamento di applicazione dell'Ordinanza federale contro l'inquinamento fonico (ROIF), 17.5.2005.

Documenti di riferimento

DIPARTIMENTO DEL TERRITORIO, DIVISIONE DELL'AMBIENTE, SEZIONE PROTEZIONE ARIA ACQUA E SUOLO, UFFICIO PROTEZIONE ARIA, *Piano di risanamento dell'aria 2007-2016*, Bellinzona, giugno 2007.

DIPARTIMENTO DEL TERRITORIO, DIVISIONE DELL'AMBIENTE, SEZIONE PROTEZIONE ARIA ACQUA E SUOLO, UFFICIO PROTEZIONE ARIA, *Piano di risanamento dell'aria del Mendrisiotto. Piano dei trasporti del Mendrisiotto. Provvedimenti riguardanti il traffico* (a cura di Gianmario Medici, Studi Associati SA, Lugano), Bellinzona, febbraio 2005.

DIPARTIMENTO DEL TERRITORIO: *L'ambiente in Ticino. Rapporto cantonale sulla protezione dell'ambiente, Stato ed Evoluzione (Vol. 1), Provvedimenti: valutazione e proposte (Vol. 2), Provvedimenti (A-PRO) (Vol. 3)*, Bellinzona, 2003.

DIPARTIMENTO DEL TERRITORIO, DIVISIONE DELL'AMBIENTE, SEZIONE PROTEZIONE ARIA ACQUA E SUOLO, UFFICIO PROTEZIONE ARIA, *Piano di risanamento dell'aria del Luganese*. Bellinzona, ottobre 2002.

NAZIONI UNITE – Commission Économique pour l'Europe, *Convention sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière*. Espoo, 25-2-1991.

Link utili

www.ti.ch/oasi

www.umweltbeobachtung.ch