

Repubblica e Cantone  
Ticino

## Il Consiglio di Stato

Ufficio federale dell'ambiente  
Divisione Acque  
3003 Berna

Protezione e utilizzo dei corsi d'acqua, modifica di ordinanze  
Indagine conoscitiva

Gentili signore,  
egregi signori,

facciamo riferimento alla documentazione dell'indagine conoscitiva avviata il 18 maggio 2010 relativa all'Avamprogetto dell'11 maggio 2010 di modifica di varie ordinanze federali nel settore delle acque (in seguito: Avamprogetto) e ringraziamo dell'opportunità di poterci esprimere.

### 1. CONSIDERAZIONI GENERALI

Le disposizioni esecutive proposte fanno seguito alle modifiche legislative decise dal Parlamento federale nel dicembre 2009 in risposta all'iniziativa popolare "Acqua viva", nel frattempo ritirata.

Il Parlamento federale ha definito due linee di intervento specifiche:

- promozione delle rivitalizzazioni e protezione e sfruttamento estensivo dello spazio riservato alle acque;
- riduzione degli effetti negativi dello sfruttamento idroelettrico mediante l'attenuazione degli effetti dei flussi discontinui a valle delle centrali idroelettriche, riattivazione del trasporto solido di fondo e ripristino di condizioni idonee al transito dei pesci.

Le tematiche e gli interessi toccati da queste modifiche legislative e dai relativi dispositivi esecutivi sono pertanto molteplici e particolarmente complessi, quindi di non facile lettura. Una valutazione delle conseguenze nell'applicazione delle modifiche proposte delle ordinanze, peraltro necessaria ma di difficile attuazione, dovrà tener conto degli aspetti ambientali, economici, energetici e socio-economici.

Le modifiche apportate alle ordinanze federali in materia di utilizzo e protezione delle acque contengono tutta una serie di oneri, di limitazioni e di prescrizioni, che

risanamento delle onde di piena che tengano conto in maniera adeguata, proporzionata ed efficace della situazione globale, sarà un esercizio stimolante ma estremamente complesso.

L'Avamprogetto non considera inoltre in nessun modo le necessità di sinergie delle misure prospettate con il risanamento dei deflussi residuali ai sensi dell'art. 80 LPAc, lascia i Cantoni soli in questo compito imponendo semplicemente la necessità di coordinare la gestione dei nuovi temi con *gli altri settori* (art. 46 OPAC). In aggiunta, il termine imposto per il risanamento dei deflussi residuali precede di due anni il termine di pianificazione per le rivitalizzazioni e le altre misure di risanamento. L'art. 81 LPAc recita *l'autorità provvede affinché le misure di risanamento* (dei deflussi residuali) *siano concluse entro la fine del 2012*. Lo sfasamento temporale tra le varie pianificazioni rende il coordinamento di fatto difficile e non attuabile.

In generale le modifiche legislative e le relative norme d'esecuzione dell'Avamprogetto sembrano non tener debitamente conto di tutte le scelte politiche sia in materia ambientale che energetica e delle relative condizioni quadro contenute nelle rispettive leggi vigenti.

La Confederazione, per affrontare le future sfide energetiche, ha fissato nuovi obiettivi con la nuova Legge sull'approvvigionamento elettrico (LAEI), apportando una modifica della Legge sull'energia (LEne), segnatamente all'art 1 cpv. 3-4 (normative in vigore dal 15.7.2007) che stabilisce:

*4 La generazione annua media di elettricità proveniente da centrali idroelettriche deve essere aumentata entro il 2030 di almeno 2000 GWh rispetto al livello del 2000.*

Naturalmente a ciò bisogna anche aggiungere la minor produzione derivante dall'applicazione dei risanamenti per i deflussi minimi conformemente all'art. 80 della LPAc, che a livello svizzero è stimata a ca. 2'000 GWh annui. Pertanto per raggiungere entro il 2030 l'obiettivo di incremento della produzione da centrali idroelettriche previsto dalla LEne, la generazione annua media di elettricità proveniente da centrali idroelettriche deve essere aumentata almeno del doppio (ossia 4'000 GWh). Il potenziale di incremento di produzione di energia idroelettrica con l'applicazione della LPAc, legato alla possibilità di deroga al deflusso minimo indicato nel rapporto CAPTE-S del 12 agosto 2008, è stimato tra i 100 e 250 GWh. È pertanto chiaro che le disposizioni esecutive dell'Avamprogetto renderanno estremamente difficile il raggiungimento degli obiettivi energetici della LEne in particolare nel nostro Cantone, dove gran parte della potenzialità idroelettrica risulta già sfruttata.

## **2. CONSIDERAZIONI SULLE SINGOLE PROPOSTE DELL'AVAMPROGETTO**

Di seguito vi facciamo parte delle considerazioni scaturite dall'analisi della documentazione e delle proposte poste in consultazione presso i Servizi cantonali interessati.

### **2.1 Infiltrazione delle acque di scarico (art. 3 OPAC)**

### 2.3.1 In generale

I principi già validi a livello normativo (cfr. in particolare art. 21 OSCA) e le dettagliate indicazioni emanate dai competenti Uffici federali (Linee guida per la gestione dei corsi d'acqua svizzeri del 2003 e Direttive "Protezione contro le piene dei corsi d'acqua del 2002) sono ora iscritti nella LPAc (art. 36a). Se da un lato il principio di definire uno spazio riservato ai corsi d'acqua risulta ampiamente condiviso ed è già sistematicamente applicato nel nostro Cantone, d'altro canto le prescrizioni proposte appaiono estremamente vincolanti, senza possibilità di deroga e con limitata possibilità di applicazione sistematica nella realtà del nostro Cantone, specie in ambito urbano.

L'applicazione delle norme nella realtà urbana già edificata risulta impossibile; è necessario poter affrontare tali situazioni in un quadro progettuale che tenga conto dei disposti quali orientamenti generali e non come imposizioni tassative; in ambito urbano hanno priorità la sicurezza e la fruibilità, mentre la componente ambientale assume un ruolo di secondaria importanza. Per tali situazioni occorre prevedere all'art. 41a OPac la facoltà di deroga alle distanze o ampliare le situazioni elencate al cpv. 4, integrando nella casistica l'ambito urbano costruito.

Lo spazio riservato ai corsi d'acqua deve essere identificato tramite un adeguato corridoio e non fissando fasce determinate sui lati del corso d'acqua. Le dimensioni dello spazio riservato alle acque deve rappresentare un valore indicativo e non un valore minimo imponibile quale compensazione.

Per quanto riguarda la definizione dello spazio riservato alle acque nelle zone agricole, le preoccupazioni in merito alla perdita di superfici agricole del citato settore sono condivise dal Consiglio di Stato. Le disposizioni della sezione 1 "Spazio riservato alle acque e rivitalizzazione delle acque" comportano praticamente la perdita programmata di superficie per l'avvicendamento delle colture (zone SAC). Le zone SAC dovrebbero essere trattate allo stesso modo e con la stessa considerazione di come vengono trattate le zone riservate ai corsi d'acqua.

Quanto previsto dalle modifiche della LPAc dell'11 dicembre 2009 per compensare la scomparsa di zone SAC, sembra non venga ripreso né dall'OPac e neppure dal Rapporto esplicativo. Secondo l'art. 36a cpv. 3 della LPAc " (...)La perdita di superfici per l'avvicendamento delle colture va compensata secondo quanto previsto nei piani settoriali della Confederazione, di cui all'articolo 13 della legge del 22 giugno 1979 sulla pianificazione del territorio". Senza delle indicazioni sulle misure da intraprendere per le compensazioni, il rischio di assistere ad un'erosione programmata di zone SAC è concreta. Nella definizione dello spazio riservato ai corsi d'acqua dovrà essere indicato come possono essere compensate le superfici per l'avvicendamento delle colture. Non da ultimo riportiamo la preoccupazione generalizzata del settore agricolo che identifica nella definizione dello spazio riservato alle acque una perdita generalizzata ed estremamente importante di superficie agricola in particolare per il nostro Cantone che dispone di superfici sui fondovalle estremamente esigue.

### 2.3.2 Sulle singole disposizioni

- Art. 41a OPac (Spazio riservato ai corsi d'acqua)

nella revisione dell'OPAc e prendiamo atto, come indicato nel Rapporto esplicativo (pag. 10), che sulla base di ulteriori accertamenti in corso la distanza proposta potrebbe essere adattata e differenziata.

Rendiamo tuttavia attenti sul fatto che molte zone edificabili a lago risulteranno inserite all'interno dello spazio riservato alle acque, con prevedibili problemi di natura giuridica e materiale. Molte zone edificabili a lago situate lungo le rive del Ceresio e del Verbano risulteranno maggiormente interessate dallo spazio riservato alle acque (gli attuali Piani regolatori prevedono in genere una distanza di 5 m). In particolare all'interno delle zone edificabili riteniamo che sarebbe più opportuno, al posto della prevista minima distanza di 15 m misurati a partire dal livello medio delle acque, definire un concetto modulare di spazio di pertinenza a dipendenza delle situazioni. Nel nostro Cantone, ad esempio, la Legge cantonale sulla protezione delle rive dei laghi del 20 novembre 1961 (RL 7.1.1.3) prevede appunto una linea di arretramento per costruzioni, infrastrutture e modifiche di terreno in funzione della distanza tra livello del lago e ciglio della strada retrostante.

Per i grandi laghi, la distanza dovrebbe essere in ogni caso misurata a partire dalla quota del lago che delimita il suolo demaniale - costituita dal massimo spostamento delle acque durante le piene ordinarie (271.20 m s.m. per il Ceresio e 194.50 m s.m. per il Verbano) - e non da quella media, sensibilmente più bassa.

#### **- Art. 41c OPAc (Sistemazione e sfruttamento estensivi dello spazio riservato alle acque)**

L'art. 41c prescrive segnatamente che nello spazio riservato alle acque è consentito realizzare esclusivamente impianti ad ubicazione vincolata, come percorsi pedonali e sentieri non rinforzati, centrali idroelettriche ad acqua fluente o ponti (cpv 1).

Gli impianti realizzati conformemente al diritto e utilizzabili in base alla loro destinazione, situati entro lo spazio riservato alle acque, sono per principio protetti nella loro situazione di fatto. Essi possono essere rinnovati, trasformati parzialmente, ampliati con moderazione o ricostruiti, a condizione che ciò non sia incompatibile con interessi preponderanti (cpv 2). Non risulta che la norma contempli possibilità di concedere delle deroghe. Occorrerebbe inoltre poter fare una distinzione a livello di interventi ammissibili e/o di definizione dello spazio riservato, fra i comparti a lago già densamente costruiti (per i quali può essere ammesso il completamento del tessuto edilizio esistente) e quelli che presentano un'edificazione più sparsa, per i quali invece devono valere le indicazioni qui in discussione. Questo concetto dovrebbe potersi applicare analogamente anche lungo i corsi d'acqua (art. 41a).

Il cpv. 3 vieta l'impiego di prodotti fitosanitari. Riteniamo utile e opportuno il ripensamento di tale divieto, con l'introduzione della possibilità di deroga, nell'ambito della lotta alle specie neofite invasive, come ad esempio il Poligono del Giappone, la cui diffusione in Ticino sta assumendo dimensioni preoccupanti ed ecologicamente pregiudizievoli. Non si tratta, in questo caso, di autorizzare lo spargimento indiscriminato e incontrollato di diserbanti lungo i corsi d'acqua, quanto piuttosto l'iniezione nello stelo pianta per pianta di prodotti erbicidi selettivi. Tale pratica si è dimostrata l'unica veramente in grado di contenere la diffusione del Poligono con costi sostenibili e permette un impiego molto mirato che evita l'accumulo di tali sostanze negli acquiferi.



A nostro giudizio, viste le considerazioni sopraesposte, si può ritenere che il nostro Cantone adempie già ai requisiti di cui all'articolo 41a OPAC.

In molti casi l'applicazione della disposizione transitoria comporterebbe invece la definizione di linee di arretramento assai più restrittive rispetto a quelle statuite dall'art. 34 RLE. Ad esempio, per un corso d'acqua con un letto naturale di 2 metri di larghezza, si passerebbe da 5 metri a 10 metri di arretramento. Ciò significherebbe materialmente la non edificabilità di molti fondi. Lo stesso dicasi per lo spazio riservato alle acque stagnanti, fissato in 20 metri dalla norma transitoria.

Di conseguenza, riteniamo che - ai fini degli scopi della norma transitoria - sarebbe opportuno e sufficiente che anche durante la fase transitoria vengano applicati gli stessi criteri previsti dagli art. 41a, 41b OPAC con le riserve e modifiche indicate precedentemente.

## **2.4 Rivitalizzazione delle acque**

La LPAC regola la tematica della rivitalizzazione delle acque all'art. 38a. Il Consiglio di Stato valuta con estrema soddisfazione la messa a disposizione di mezzi finanziari da parte della Confederazione a sostegno delle misure di rivitalizzazione delle acque sottoforma di sussidi obbligatori. Nel nostro Cantone, il 1° gennaio 2006 è entrata in vigore la Legge cantonale concernente il finanziamento della rinaturazione dei corsi d'acqua e delle rive lacustri (RL 9.1.4.2). Il programma di rivitalizzazioni, già intrapreso nel nostro Cantone, beneficerà con il sostegno della Confederazione di un incremento sensibile e sostanziale.

È opportuno tuttavia segnalare che i progetti di rivitalizzazione progettati con il solo criterio naturalistico tendono ad imporre un approccio unilaterale e, a nostro avviso, sbilanciato delle sistemazioni e recuperi dei corsi d'acqua. Sarà di primaria importanza proporre delle rivitalizzazioni che salvaguardino i principi di una gestione integrata delle acque e dei corsi d'acqua nonché dello sviluppo sostenibile. Con questo si intende un approccio e delle pianificazioni che tengano in considerazione e ponderino in ugual misura gli aspetti sociali (fruibilità e protezione della popolazione), quelli ambientali (protezione della natura e dell'ambiente) ed economici (riduzione dei danni materiali e alle persone). Inoltre l'esperienza maturata dai Servizi cantonali nella promozione e attuazione di progetti di rivitalizzazione, ci porta ad affermare che sovente l'elemento limitante nelle rivitalizzazioni è di tipo procedurale, in particolare i problemi imputabili all'acquisizione dello spazio necessario alla messa in atto delle misure.

A questo proposito, per evitare le possibili e future discussioni con il Settore agricolo, è determinante chiarire e indicare nelle Pianificazioni come possano essere compensate le superfici per l'avvicendamento delle colture che verranno utilizzate nel quadro delle rivitalizzazioni.

Considerati gli obiettivi perseguiti dalle modifiche LPAC in merito alle rivitalizzazioni dei corsi d'acqua, appare evidente che i lavori in questo campo non possono essere disgiunti da quelli sul risanamento dei deflussi minimi ai sensi del già vigente art. 80 LPAC. Il risanamento idrologico dell'ecosistema acquatico costituisce la premessa per delle rivitalizzazioni e il risanamento ai sensi dell'attuale Avamprogetto. A questo proposito rileviamo di nuovo la mancanza di indicazioni su come armonizzare le modifiche nei deflussi residuali, previste entro il 2012, con le pianificazioni di

*ricorrere a provvedimenti d'esercizio, per i quali viene indennizzata.* Senza l'adozione di queste misure l'autorità concedente potrebbe, ponderati tutti gli interessi in applicazione dell'articolo 9 cpv. 2 LFSP, al momento del rinnovo non rinnovare più la concessione.

Si rileva che le misure d'esercizio risultano tuttavia attuabili unicamente *su domanda del detentore* ai sensi art. 39a LPAC. Si evince quindi che, quando misure edili non risultano attuabili e in assenza dell'accordo del proprietario dell'impianto, appare teoricamente possibile proseguire fino alla scadenza della vigente concessione senza alcun risanamento del deflusso discontinuo. Ciò non pare in sintonia con lo spirito dell'iniziativa popolare alla base delle modifiche LPAC. A questo proposito richiamiamo la presa di posizione del Consiglio di Stato (24 giugno 2008) alla consultazione sulle proposte formulate dalla CAPTE-S, che chiedeva di lasciar valutare all'autorità, caso per caso, misure di risanamento adeguate, considerato che sovente il successo del risanamento è ottenibile solo attraverso la combinazione di misure di diversa natura, di esercizio e costruttive, visti i problemi di spazio e conflitti territoriali esistenti segnatamente nei cantoni alpini.

Rileviamo inoltre qualche incongruenza fra testo dell'Ordinanza e Rapporto esplicativo. In riferimento all'art. 41e OPAC, il Rapporto esplicativo (pag. 14) sembra riferirsi ad un testo che non corrisponde a quello della norma in discussione. Nel Rapporto si opera la distinzione tra *deflussi chiaramente sensibili* e *deflussi chiaramente non sensibili*. Dall'art. 41e OPAC questa distinzione non risulta esplicita e non esiste il cpv. 2 a cui è riferita la seconda nozione di *deflussi chiaramente non sensibili*. Sempre in merito alle definizioni dei termini dobbiamo constatare che nell'art. 39a cpv. 1 LPAC si parla di *sensibile pregiudizio*, mentre l'art. 41e OPAC usa il termine di *danno rilevante*.

In seguito il Rapporto esplicativo utilizza ancora il termine di *sensibile pregiudizio*. Questa interscambiabilità tra i termini non aiuta a comprendere le modifiche in consultazione.

Oltre alla mancanza di unitarietà terminologica tra LPAC e OPAC testé evidenziata in relazione al termine di "sensibile pregiudizio", segnaliamo inoltre - in relazione al termine di "detentore" - una traduzione non ottimale della documentazione in lingua italiana messa in consultazione rispetto a quella in lingua tedesca e francese.

La LPAC obbliga i detentori di centrali idroelettriche (art. 39a) e quelli di impianti (art. 43a) a prendere misure atte a prevenire o a eliminare le variazioni repentine e artificiali del deflusso di un corso d'acqua, rispettivamente quelle atte a non modificare il bilancio in materiale detritico di un corso d'acqua.

Rispetto ai testi in lingua tedesca e francese - dove si parla correttamente di "Inhaber / détenteur" - l'OPAC (art. 41f, 42a) non riprende correttamente tale termine nel testo italiano, traducendolo erroneamente con quello di proprietario.

## **2.6 Bilancio del materiale detritico**

Come indicato nel Rapporto esplicativo, *determinare il sensibile pregiudizio per delle alterazioni nel naturale bilancio del materiale detritico è un'operazione difficile e complessa e il pregiudizio causato dal bilancio in materiale detritico è visibile soprattutto nei tratti di corsi d'acqua non arginati.*

federali. Saranno inoltre necessari l'adattamento e l'armonizzazione delle basi legali cantonali in vigore con la nuova regolamentazione federale. Queste modifiche necessitano di tempi tecnici-amministrativi difficilmente comprimibili. L'imperativo rispetto dei termini di pianificazione per accedere agli ingenti aiuti finanziari federali in gioco, appare come una pesante tara alla concretizzazione degli obiettivi di risanamento e rischia di compromettere l'attuazione dei relativi progetti.

## 4. COSTI E FINANZIAMENTO

### 4.1 In generale

Prendiamo atto delle ripercussioni della modifica della LPAc e dell'OPAc così come descritte al capitolo 4.2 del rapporto CAPTE-S del 12 agosto 2008, riprese dal Rapporto esplicativo a p. 28. Constatiamo altresì con soddisfazione che i Cantoni potranno finanziare almeno una parte dei posti necessari per attuare l'iniziativa parlamentare attraverso sussidi federali.

Il Consiglio di Stato conferma quindi che il principio, assodato con le modifiche alla LPAc, di mettere a disposizione maggiori risorse finanziarie per la sistemazione e il recupero dei corsi d'acqua, è valutato in modo molto favorevole.

Il Cantone Ticino, così come gli altri cantoni alpini, s'impegnerà nella messa in atto delle modifiche della LPAc ma la complessità della materia e la necessità di risorse umane, in particolare nei cantoni di montagna, per l'attuazione delle misure dovrà essere adattata alla situazione geografica di ogni cantone.

A questo proposito riprendiamo le nostre considerazioni del 24 giugno 2008 p. 13 espresse in merito alla consultazione all'iniziativa parlamentare e utilizzo dei corsi d'acqua. A nostro giudizio, viste le peculiarità dei cantoni di montagna, dove, ricordiamo, sono ubicati la gran parte degli impianti idroelettrici di accumulazione, sia le ripercussioni finanziarie che le ripercussioni sull'effettivo del personale sono sottostimate.

Segnaliamo inoltre che, nell'ambito delle rivitalizzazioni, le valutazioni dei costi previsti e del personale necessario sono riferiti solo ai cantoni dell'Altopiano.

Oltre a quanto menzionato in precedenza per l'autorità vanno ad aggiungersi anche i costi supplementari imputabili alla flessibilizzazione nei deflussi minimi introdotti dall'art. 32 lett. a e b<sup>bis</sup> della LPAc.

### 4.2 Ordinanza sull'energia (OEn) e indennizzo per le misure di risanamento nelle centrali idroelettriche

In merito all'indennizzo per le misure di risanamento nelle centrali idroelettriche e al tema della tutela dei diritti acquisiti legati alle concessioni, il Consiglio di Stato constata che, in riferimento all'art. 83a LPAc, il Rapporto esplicativo precisa che l'obbligo di risanamento entro 20 anni si applica a tutti gli impianti esistenti, indipendentemente dal fatto che beneficino di concessioni in corso o che le misure siano predisposte nell'ambito del rinnovo delle concessioni (pag. 5).

In base all'esperienza maturata nell'introduzione dei deflussi minimi, la compatibilità di tale norma con eventuali diritti acquisiti derivanti dalla concessione è garantita a condizione che le misure di risanamento vengano integralmente indennizzate. La garanzia dei diritti acquisiti è contenuta nell'art. 15a<sup>bis</sup> della LEn. La regola sembra

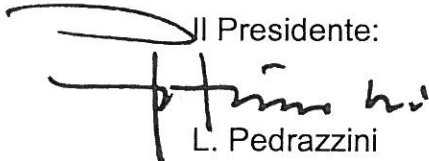
le piene e gli obiettivi di politica energetica in materia di promozione delle energie rinnovabili;

- in riferimento al tema degli indennizzi per le misure di risanamento reputiamo necessari dei chiarimenti sulle competenze di Swissgrid e sulle prestazioni riconosciute;
- circa il divieto di infiltrazione delle acque di scarico nel sottosuolo, si reputa che per le costruzioni fuori zona tale proibizione sia troppo restrittiva e difficilmente applicabile.

Vi ringraziamo per l'attenzione che vorrete dedicare alle nostre osservazioni e cogliamo l'occasione per porgervi i nostri saluti più cordiali.

PER IL CONSIGLIO DI STATO

Il Presidente:



L. Pedrazzini

Il Cancelliere:



G. Gianella

Copia per conoscenza:

- Dipartimento del territorio, Residenza
- Dipartimento delle finanze e dell'economia, Residenza
- Divisione delle costruzioni, Residenza
- Divisione dello sviluppo territoriale e della mobilità, Residenza
- Divisione dell'ambiente, Residenza
- Servizi generali del DT, Residenza
- Ufficio dell'energia, Residenza
- Deputazione ticinese alle Camere federali, Residenza