

Rapporto di minoranza

numero

data

Dipartimento

6411 R2

15 febbraio 2011

FINANZE E ECONOMIA

Concerne

della Commissione speciale energia sul messaggio 19 ottobre 2010 concernente il rilascio alla costituenda CEL Brione SA, Brione Verzasca, della concessione per l'utilizzazione delle acque del fiume Verzasca in località Gannone, approvazione della variante al Piano regolatore di Brione Verzasca per la definizione della zona AP-EP Microcentrale elettrica Gannone e autorizzazione al dissodamento

INTRODUZIONE

Il messaggio del Consiglio di Stato n. 6411 pone il Gran Consiglio di fronte a un dilemma. Occorre sostenere un progetto che intende usare fonti rinnovabili (forza idrica) per produrre elettricità e che mira a risanare le finanze nonché a sostenere il processo di aggregazione in una valle periferica del Ticino, anche qualora tale progetto dovesse avere un impatto notevole sulla natura e/o il paesaggio e/o la fauna?

Il presente rapporto risponde negativamente a questa domanda, per motivi di merito e giuridici che illustreremo nei capitoli seguenti.

Desideriamo anche osservare che questo rapporto non intende riassumere ogni dettaglio della questione. Il messaggio governativo e il rapporto di maggioranza sono già sufficientemente esaustivi da questo profilo. Piuttosto, esso intende offrire al lettore, e in particolare alle colleghe e i colleghi deputati che troveranno tempo e interesse a leggerlo, un angolo di osservazione diverso, rilevando gli aspetti particolarmente problematici del progetto, i quali, da soli, dovrebbero indurre il Gran Consiglio a negare la concessione per l'utilizzazione delle acque del fiume Verzasca in località Gannone.

OSSERVAZIONI DI MERITO

La Valle Verzasca è inserita sin dal 1982 (oggetto n. 1807) nell'Inventario federale dei paesaggi, siti e monumenti naturali d'importanza naturale (IFP), dove, fra l'altro, leggiamo che si tratta di una zona con “[c]orsi d'acqua famosi per la perfetta limpidezza con riflessi verdastri” e che “[g]razie all'isolamento geografico la valle ha potuto conservare la caratteristica originaria e rappresenta un'armoniosa sintesi di paesaggio naturale e antropico”. Il progetto in questione si situa *interamente* dentro il perimetro IFP.

Già nel 2005 una prima variante del progetto è stata esaminata da diversi organi cantonali e federali. Fra tutti i pareri espressi ci pare importante mettere in evidenza le considerazioni della Commissione federale per la protezione della natura e del paesaggio (CFNP) del 6.9.2005.

Nella sua presa di posizione la CFNP ribadisce che il fiume Verzasca “rappresenta uno degli obiettivi di protezione principale di questo paesaggio d'importanza nazionale.” Non è un'osservazione da poco, visto che il progetto della microcentrale, come abbiamo già precisato, “viene a trovarsi completamente all'interno dell'oggetto n. 1807 dell'IFP.” Quindi, secondo la CFNP, fra gli obiettivi di protezione che riguardano questa zona vi è quello di “mantenere intatto il carattere naturale e selvaggio del paesaggio fluviale e, in special modo, del fiume Verzasca.”

Occorre quindi chiedersi quali aspetti relativi alla costruzione di questa microcentrale risultano problematici dal punto di vista della protezione del paesaggio fluviale e del suo biotopo. Qui di seguito elenchiamo quelli che ci sembrano essere i più significativi:

- La presa d'acqua e la relativa rampa per la risalita dei pesci

Esse sono previste nel progetto e, secondo il parere della CFNP, costituiscono delle “strutture tecniche estranee introdotte nel paesaggio fluviale e perturberanno il carattere selvaggio e naturale del fiume” (parere CFNP). Inoltre, come scrive l'Ufficio della caccia e della pesca del Cantone (UCP) nel suo parere negativo dell'11.9.2009, la rampa di risalita per i pesci potrebbe essere intasata di materiale “in occasione di ogni buzza.”

- I lavori di realizzazione della condotta forzata

Questi lavori, che consistono in particolare nello scavo di una galleria sotterranea sul fianco sinistro del fiume Verzasca, potrebbero avere un impatto importante sull'ambiente circostante. A questo proposito, l'Ufficio della natura e del paesaggio (UNP) del Cantone, nel suo preavviso negativo del 10.9.2009, rileva che gli effetti di tali lavori sarebbero “tutt'altro che trascurabili.”

- Deflussi residuali

Occorre dapprima fare la distinzione fra il “deflusso residuale minimo” (spesso chiamato semplicemente “deflusso minimo”) il “deflusso minimo adeguato.” Il primo è descritto nell'art. 31, cpv. 1 della Legge federale sulla protezione delle acque (LPaC). Il secondo invece è definito nell'art. 33 LPaC. Si tratta, nel secondo caso, di una definizione più restrittiva, poiché, come afferma il Consiglio federale nel suo messaggio del 29.4.1987 concernente la revisione della LPaC, “il deflusso minimo garantito dall'articolo 31 permette unicamente la sopravvivenza del corso d'acqua a valle del punto di prelievo.” Ciò non soddisfa quindi le esigenze della Costituzione federale, che sancisce che la Confederazione deve, fra le altre cose, emanare prescrizioni sulla “garanzia di *adeguati* deflussi minimi” (art. 76, cpv. 3 CF; nostro corsivo). Per questo motivo, l'art. 33 LPaC permette di stabilire la portata del deflusso aggiuntivo che possa essere considerato “adeguato”. In virtù di tale articolo di legge, l'autorità cantonale è tenuta a ponderare gli interessi a favore o contro l'entità del prelievo d'acqua previsto. Un interesse contro il prelievo d'acqua è “l'importanza dell'acqua in quanto elemento del paesaggio” (art. 33, cpv. 3, lett. a LPaC). È proprio in base a questa affermazione, constatando che “i deflussi residuali previsti non sono adeguati”, che l'Ufficio federale dell'ambiente (UFAM), nel suo parere del 9.6.2010, giunge alla conclusione che il progetto in questione non può essere autorizzato “nemmeno dal punto di vista del mantenimento di un deflusso minimo adeguato.”

- Nuove portate di dimensionamento

Stando al parere dell'UCP dell'11.9.2009, le nuove portate di dimensionamento, “incidono in modo *nettamente maggiore* [rispetto alla prima variante] sul carattere idrologico del corso d'acqua” (corsivo nostro). Di conseguenza, “l'impatto della conseguente riduzione delle superfici bagnate e degli habitat fruibili per la biocenosi acquatica [è] difficilmente valutabil[e] vista la morfologia complessa dell'alveo.” Per

questi e altri motivi il detto Ufficio esprime la “posizione contraria alla realizzazione del progetto”, che quindi conferma il suo preavviso negativo formulato già in data 17.1.2007. In questo contesto va pure sottolineato che la Federazione ticinese per l'agricoltura e la pesca, il cui presidente Urs Luechinger è stato ascoltato dalla Commissione speciale energia in data 7.12.2010 e ha parlato anche a nome dei pescatori della Verzasca, è contraria al progetto soprattutto per il suo impatto negativo sulla fauna ittica (pesci) del fiume Verzasca.

ASPETTI GIURIDICI

Il Gran Consiglio è chiamato a decidere non solo in quanto autorità politica, ma anche in quanto autorità giuridica. È quindi necessario soffermarsi su alcuni aspetti prettamente giuridici del messaggio n. 6411.

I paesaggi IFP sono definiti nell'art. 5 della legge federale sulla protezione della natura (LPN), mentre nell'art. 6 LPN viene spiegata meglio la loro importanza. Vale la pena di citare quest'ultimo articolo per intero:

¹L'iscrizione d'un oggetto d'importanza nazionale in un inventario federale significa che esso merita specialmente d'essere conservato intatto ma, in ogni caso, di essere salvaguardato per quanto possibile, anche per mezzo di eventuali provvedimenti di ripristino o di adeguati provvedimenti di sostituzione.

²Il principio secondo il quale un oggetto dev'essere conservato intatto nelle condizioni stabilite nell'inventario non soffre deroghe nell'adempimento dei compiti della Confederazione, sempreché non s'opponga un interesse equivalente o maggiore, parimente d'importanza nazionale.

Il tenore di questo articolo lascia pochissimi margini di manovra per quanto riguarda la probabilità che il progetto in questione possa reggere davanti ai tribunali, e in particolare davanti al Tribunale federale, considerando che un ricorso delle associazioni di difesa dell'ambiente è dato per certo. In effetti, di principio i paesaggi iscritti nell'IFP vanno conservati “intatti”. Una ponderazione degli interessi è possibile solo se l'impatto è *minimo* e se si prevedono adeguate misure di ripristino o di sostituzione (la cosiddetta “compensazione ecologica”). *Solo in questi casi*, regolati per l'appunto dall'art. 6, cpv. 1 LPN, si può procedere a una ponderazione degli interessi. Per contro, se l'impatto è considerato rilevante, poiché non rispetta più le condizioni descritte nell'IFP (rimandiamo al capitolo precedente per quanto riguarda quelle relative alla Valle Verzasca), allora la legge parla chiaro e afferma (art. 6, cpv. 2 LPN) che il principio di conservazione integrale “non soffre deroghe” a meno che non vi si opponga “un interesse equivalente o maggiore, parimente d'importanza nazionale.”

Giungiamo alle medesime conclusioni se osserviamo la posizione dell'Ufficio federale dell'energia (UFE) sulla costruzione delle microcentrali in Svizzera. È vero che l'UFE, nel suo parere del 24.6.2010, sostiene che la domanda in esame “può [...] essere approvata dal punto di vista dell'utilizzazione razionale delle forze idriche.” Ma va sottolineato che, per l'appunto, l'Ufficio dell'energia del Cantone aveva chiesto all'UFE soltanto un esame ai sensi dell'art. 5 della legge federale sull'utilizzazione delle forze idriche (LUF) e non una valutazione della compatibilità del progetto con la LPN. Di conseguenza, il parere dell'UFE *non è rilevante dal profilo giuridico* per quanto riguarda la questione di cui ci occupiamo nel presente capitolo. Riteniamo quindi inopportuno, e anche fuorviante, che il messaggio n. 6411 del Consiglio di Stato, così come il rapporto di maggioranza, richiama a più riprese il citato parere dell'UFE a sostegno delle proprie tesi.

Non solo: nel documento “Raccomandazione sull’elaborazione di strategie cantonali relative alla protezione e l’utilizzo in ambito di microcentrali idroelettriche” (*Empfehlung zur Erarbeitung kantonaler Schutz- und Nutzungsstrategien im Bereich Kleinwasserkraftwerke*; nostra traduzione), che l’UFE ha inviato alla Commissione speciale energia in data 21.12.2010¹, leggiamo che in casi in cui le acque si trovano all’interno di una zona IFP, e che l’impatto di una microcentrale non sia trascurabile, l’obiettivo di protezione prevale rispetto a quello dell’utilizzo. Di conseguenza, sempre secondo l’UFE, in tali casi occorre decidere una *non entrata in materia* [*Ausschluss*], e più precisamente (p. 15; traduzione e corsivo nostri):

“Impatto rilevante: non entrata in materia. *Anche se* un interesse generale circa l’utilizzo [delle acque] per la produzione di elettricità nelle microcentrali *fosse di importanza nazionale*, i singoli interessi relativi all’utilizzo non possono in alcun caso prevalere sugli interessi di protezione. Il risultato è la non entrata in materia (art. 6 LPN).”²

Questa Raccomandazione dell’UFE è stata oggetto di discussione nella Commissione speciale energia, in particolare su richiesta del deputato Fiorenzo Dadò in occasione dell’audizione dell’11.1.2011 dei consiglieri di Stato Borradori, Pedrazzini e Sadis, nonché dei loro collaboratori.³ La risposta fornita dai rappresentanti dell’esecutivo e dell’amministrazione cantonale era che i contenuti della Raccomandazione non fossero ancora definitivi e che in ogni caso essi lasciano un margine di manovra all’autorità decidente, ossia al Gran Consiglio, poiché si tratta ancora di decidere se un progetto incide in modo rilevante o trascurabile sull’ambiente. Se l’impatto, invece, fosse trascurabile, allora un’entrata in materia sarebbe possibile. In effetti, nella Raccomandazione leggiamo (p. 15):

“Se l’impatto è leggero/irrilevante allora una microcentrale diventa possibile nel quadro di una ponderazione degli interessi.”⁴

Ora, va ricordato che i vari pareri degli uffici cantonali e federali (UNP, UFAM, CFNP) non lasciano alcun dubbio quanto al fatto che l’impatto del progetto in questione *non* può essere considerato “trascurabile” (o “minore”, “leggero”, “irrilevante”). Vale la pena di citarli (corsivi nostri):

“[...] il progetto, nel suo insieme, urta gli obiettivi di protezione stabiliti per l’oggetto IFP n. 1807 e vi arreca un *danno considerevole*.” (CFNP, 6.9.2005⁵);

“[...] gli effetti della realizzazione del muro a ridosso del fiume [...] sono da considerare *tutt’altro che trascurabili*.” (UNP, 10.9.2009);

“[...] le nuove portate di dimensionamento incidono in modo *nettamente maggiore* sul carattere idrologico del corso d’acqua [mentre] l’impatto della conseguente riduzione delle

¹ Ci riferiamo alla versione del 15.10.2010 di questo documento. La versione definitiva sarà pubblicata entro fine febbraio 2011. L’UFE, su richiesta del relatore del presente rapporto, ha comunque confermato per iscritto, in data 14.2.2011, che le raccomandazioni discusse in questo capitolo del rapporto non saranno modificate e figureranno quindi nella versione definitiva del documento.

² “Schwerwiegende Beeinträchtigung: “Ausschluss”. Auch wenn das Gesamtnutzungsinteresse an der Gewinnung von Elektrizität durch Kleinkraftwerke von nationaler Bedeutung ist, vermag in aller Regel das einzelne Nutzungsinteresse das Erhaltungsinteresse nicht zu überwiegen. Das Ergebnis ist der Ausschluss (Art. 6 NHG).”

³ Vedi verbale della Commissione speciale energia dell’11.1.2011.

⁴ “Bei nur leichter / geringfügiger Beeinträchtigung ist ein Kleinkraftwerk im Rahmen einer Interessenabwägung möglich (Art. 6 NHG).”

⁵ Il preavviso della CFNP si riferisce alla prima variante del progetto e non al progetto definitivo che è oggetto di questo rapporto. Tuttavia, l’UFAM scrive (9.6.2010) che secondo la loro analisi “il progetto definitivo corrisponde nei suoi elementi centrali al progetto respinto dalla CFNP e dall’UPN nel 2005.”

superfici bagnate e degli habitat fruibili per la biocenosi acquatica [è] *difficilmente valutabile* [...]” (UCP, 11.9.2009).

“[...] il presente progetto compromette *in modo considerevole* gli obiettivi di protezione [...]” (UFAM, 6.6.2010).

Di questo parere sono anche le associazioni che si oppongono al progetto (Pro Natura Ticino, WWF Svizzera italiana, Fondazione svizzera per la tutela del paesaggio, Federazione ticinese per l'acquicoltura e la pesca, Federazione svizzera di pesca). Inoltre, nelle loro osservazioni del 7.7.2009 inoltrate al Municipio di Brione Verzasca contro la variante PR che istituisce una zona di attrezzature d'interesse pubblico per questa microcentrale, esse rilevano che in questo caso non è possibile fare la ponderazione degli interessi, la quale si applica solo in situazioni in cui l'impatto è minimo. Nelle osservazioni menzionate si afferma addirittura che “[u]na ponderazione degli interessi nel caso concreto lede [] il diritto federale.” Il Consiglio di Stato non sembra condividere questo parere, visto che nel messaggio n. 6411 dedica parecchio spazio (persino un intero capitolo) alla questione della ponderazione degli interessi, senza tuttavia rispondere in modo convincente alle critiche, a nostra mente plausibili, contenute in tali osservazioni. In particolare, il messaggio del Consiglio di Stato omette di pronunciarsi sulla giurisprudenza del Tribunale federale, citata dalle associazioni opposenti a sostegno delle loro tesi, che in caso di rilascio della concessione potrebbe giocare un ruolo decisivo nella procedura giuridica che presumibilmente verrà da loro adita.

Riassumiamo: a nostro avviso il progetto in esame non lascia *alcun margine di manovra* e, di conseguenza, ne dobbiamo dedurre che *non occorre nemmeno addentrarsi nelle discussioni circa la presunta “importanza nazionale”* per la realizzazione di questa microcentrale, come invece fanno il Consiglio di Stato nel suo messaggio (almeno in parte, vedi cap. VII), ma anche e soprattutto il rapporto di maggioranza della Commissione speciale energia. Osserviamo soltanto che nel suo parere del 24.6.2010, l'UFE *da nessuna parte* afferma che la microcentrale di Brione Verzasca rappresenta un progetto d'importanza nazionale e si limita a constatare che l'impianto fornirebbe “una produzione interessante” di energia elettrica.

CONCLUSIONE

A prima vista, come abbiamo scritto nell'introduzione, l'esame del progetto di microcentrale idroelettrica a Brione Verzasca pone il Gran Consiglio di fronte a un dilemma, o meglio a un conflitto fra obiettivi diversi. Da un lato, vi è la questione dell'approvvigionamento energetico, che secondo la legge va assicurato, e la relativa necessità di incentivare il più possibile l'uso di fonti energetiche rinnovabili e possibilmente indigene come lo è, per l'appunto, la forza idrica. Dall'altro, però, vi sono aspetti relativi alla protezione della natura e del paesaggio, ma anche degli organismi viventi (nella fattispecie della fauna ittica). A ciò si aggiungono anche considerazioni inerenti la politica in favore delle regioni periferiche, in questo caso il processo di aggregazione nella Valle Verzasca e la necessità di permettere al futuro Comune di disporre di fonti di finanziamento sufficienti e autonome.

Ma approfondendo il dossier ci siamo resi conto che, in realtà, non siamo di fronte a un tale dilemma. Dal nostro punto di vista le cose sono chiare: questo progetto è in contrasto con le disposizioni legali in materia di protezione della natura e del paesaggio, nonché dello sfruttamento delle acque. La posizione degli organi federali - della CFNP, dell'UFAM, ma anche dell'UFE se si tiene conto delle considerazioni esposte nel capitolo precedente -

lascia poco margine di manovra (politico, giuridico e tecnico) quanto alle difficoltà di realizzare questo progetto rispettando la legge. Tale parere è appoggiato anche dagli uffici cantonali responsabili della protezione della flora e fauna in Ticino (UNP, UCP).

Vi è in Ticino una maggioranza politica che desidera escludere la Valle Verzasca dall'elenco dei paesaggi protetti nell'IFP? Se sì, che si manifesti e che chieda all'autorità federale di agire in tale direzione. Non crediamo però che vi sia tale volontà in seno alle autorità politiche ticinesi. Se questa nostra supposizione fosse confermata, vuol dire che le microcentrali di questo genere non potranno essere costruite nella Valle Verzasca.

Piuttosto, invitiamo il Consiglio di Stato ad adoperarsi presso l'autorità federale affinché il Cantone possa usufruire di indennizzi previsti dall'Ordinanza federale sull'indennizzo delle perdite subite nell'utilizzazione di forze idriche (OIFI). Il Ticino, secondo quanto dichiarato dal rappresentante di Pro Natura Luca Vetterli in occasione dell'audizione davanti alla Commissione speciale energia il 7.12.2010, "potrebbe percepire questo indennizzo solo se facesse un pacchetto globale di tutte le centrali alle quali è disposto a rinunciare per motivi di protezione del paesaggio d'importanza nazionale."⁶ Una volta ottenuto tale indennizzo, auspichiamo che una parte equa di esso sia devoluta anche ai Comuni della Valle Verzasca per la mancata realizzazione della microcentrale prevista a Brione Verzasca. Riteniamo infatti che le aggregazioni comunali non vadano appoggiate con progetti giuridicamente insostenibili, bensì che debbano indirizzarsi ad uno sviluppo sostenibile della valle, attraverso, ad esempio, un sostegno alla Fondazione Verzasca nella sua attività di promozione e/o il dislocamento di qualche impiego pubblico, oggi sempre di più concentrato nei centri come Locarno.

* * * * *

In conclusione, la minoranza della Commissione speciale energia propone al Gran Consiglio della Repubblica e Cantone Ticino di **respingere** il messaggio n. 6411 e il relativo decreto legislativo. Parimenti, la minoranza della Commissione speciale energia propone al Gran Consiglio di accogliere le opposizioni presentate da Pro Natura e litisconsorti.

Per la minoranza della Commissione speciale energia:

Nenad Stojanovic, relatore

Carobbio - Dadò - Lepori - Pestoni

⁶ Vedi verbale della Commissione speciale energia del 7.12.2010.