

Messaggio

numero

8238

data

15 febbraio 2023

competenza

DIPARTIMENTO DEL TERRITORIO

DIPARTIMENTO DELLE FINANZE E DELL'ECONOMIA

Rapporto sulla mozione dell'11 aprile 2022 presentata da Alessandro Speciali "Per l'ambiente e per la sicurezza dell'approvvigionamento: identifichiamo tutte le semplificazioni di legge per accelerare e facilitare la produzione elettrica da fonti rinnovabili"

Signora Presidente,
signore e signori deputati,

la mozione dell'11 aprile 2022 presentata da Alessandro Speciali chiede al Consiglio di Stato di identificare tutte le semplificazioni di legge per accelerare e facilitare la produzione elettrica da fonti rinnovabili. In particolare, chiede al *Consiglio di Stato di elaborare un rapporto su tutti i potenziali margini di manovra a livello cantonale per semplificare le procedure necessarie per la progettazione, la costruzione, il rinnovamento e/o l'ampliamento di impianti per la produzione di elettricità da fonti rinnovabili. Tale rapporto non dovrà contenere unicamente le misure che il Consiglio di Stato intende effettuare o quelle per cui è favorevole, bensì tutti i margini di manovra per modificare leggi, regolamenti e direttive nell'ambito dell'impiego e della produzione di energia rinnovabile.*

Occorre premettere che nell'ambito specifico della richiesta della mozione le leggi ed i regolamenti a livello cantonale si basano sulla legislazione federale, segnatamente per quanto concerne la protezione dell'ambiente. Esse si basano inoltre sui principi costituzionali della proporzionalità, della ponderazione degli interessi, della sicurezza del diritto e della possibilità ricorsuale. Sussiste quindi uno stretto legame con il diritto superiore federale e il diritto cantonale non può essere modificato in disaccordo con tale diritto superiore.

1. Energie rinnovabili e principali leggi cantonali coinvolte

La mozione chiede una semplificazione delle procedure per l'ampliamento di impianti per la produzione di elettricità da fonti rinnovabili, ossia:

- Energia solare
- Energia eolica
- Forza idrica
- Biomassa
- Geotermica (Ordinanza sulla protezione delle acque art. 32, Utilizzo termico delle acque sotterranee più domanda di costruzione, autorizzazione SPAAS e UPAAI)
- Teleriscaldamento
- Energia del legno

Le principali leggi cantonali da osservare nell'ambito della realizzazione di impianti per la produzione di elettricità da fonti rinnovabili sono:

- Legge procedura amministrativa RL 165.100 – legge procedimenti di diritto pubblico – ricorso CdS-Tram art. 80 cpv. 1 lett. B ricorso diretto al Tram
- Legge pianificazione cantonale RL 170.100
- Legge protezione della natura RL 480.100
- Legge sullo sviluppo territoriale RL 701.100 e relativo regolamento
- Legge sul coordinamento delle procedure RL 701.300
- Legge edilizia RL 705.100 e relativo regolamento
- Legge espropriazione RL 710.100 e relativo regolamento
- Legge demanio pubblico RL 720.100 e relativo regolamento
- Legge utilizzazione delle acque RL 721.100 e relativo regolamento
- Legge sull'approvvigionamento idrico RL 722.100
- Legge sulle acque sotterranee RL 722.300 e relativo regolamento
- Legge cantonale sull'energia RL 740.100 e relativo regolamento
- Disposizioni finanziarie RL 741
- Legge cantonale sull'approvvigionamento energetico RL 742.100 e relativo regolamento
- Legge sull'azienda elettrica cantonale RL 743.100 e relativo regolamento
- Legge di applicazione alla legge federale sulla protezione dell'ambiente RL 831.100 e relativo regolamento
- Regolamento sull'esame di impatto ambientale RL 831.150.

2. Situazione attuale

Per quanto concerne le prescrizioni relative agli impianti solari, ossia per la produzione di calore o di elettricità, osserviamo che un passo importante è già stato fatto attraverso le modifiche della Legge federale sulla pianificazione del territorio (art. 18a) e della relativa Ordinanza (art. 32a e b) e delle conseguenti modifiche del Regolamento cantonale di applicazione della Legge edilizia (artt. 3 e 4) e del Regolamento cantonale della Legge sullo sviluppo territoriale (art. 30) entrate in vigore il 23.05.2014.

Queste modifiche permettono ora la realizzazione di impianti solari, sufficientemente adattati ai tetti, all'interno delle zone edificabili e in quelle agricole senza far capo alla procedura di rilascio dell'autorizzazione edilizia, bensì tramite un semplice annuncio all'autorità competente. L'obbligo della domanda di costruzione rimane valido solo per la posa di impianti nei nuclei storici, negli insediamenti ISOS d'importanza nazionale, nelle zone di protezione del paesaggio, sui rustici e sui beni culturali, per permettere la ponderazione degli interessi presenti. La legislazione cantonale in materia è stata dunque già aggiornata in questo senso. Occorre rilevare che questi casi riguardano comunque una minima percentuale degli edifici in Ticino.

Inoltre il 1° gennaio 2022 è entrata in vigore la modifica di diverse ordinanze nel settore energetico. La revisione dell'ordinanza sull'energia precisa che gli impianti idroelettrici possono essere autorizzati anche prima della definizione nel Piano direttore cantonale (PD) dei tratti di corsi d'acqua adeguati per l'utilizzo della forza idrica, e che impianti senza effetti considerevoli sul territorio e sull'ambiente non richiedono una preventiva pianificazione nel PD.

La durata delle procedure per la costruzione di grandi impianti idroelettrici ed eolici è tuttavia ancora ritenuta sovente eccessiva, a fronte della grande importanza di tali progetti

Messaggio n. 8238 del 15 febbraio 2023

per la produzione di energia elettrica in Svizzera e per il raggiungimento degli obiettivi della politica energetica e climatica.

Il 2 febbraio 2022 è stato conseguentemente posto in consultazione un progetto di modifica della LEna con lo scopo di semplificare e snellire le procedure di pianificazione e di autorizzazione per gli impianti idroelettrici ed eolici più importanti, senza compromettere il diritto in materia di protezione della natura, dell'ambiente e dei monumenti storici. Si tratta della proposta di una procedura concentrata comprendente la pianificazione delle utilizzazioni e la licenza edilizia, possibilità questa che la legge cantonale (LST) già contempla, peraltro per tutti gli impianti.

Si richiama inoltre quanto chiesto al DATEC nell'ambito della presa di posizione sul progetto di modifica legislativa¹, ovvero l'allestimento di un documento riassuntivo che illustri tutti i dispositivi legislativi e le esigenze minime necessarie per l'allestimento dei documenti pianificatori (piano direttore e piano delle utilizzazioni) per i grandi progetti. Ciò permetterebbe anche maggiore rapidità nei processi di esame e di approvazione federali delle modifiche dei piani direttori cantonali.

Ad ogni modo l'esperienza mostra che sono soprattutto i ricorsi e i loro tempi di evasione a costituire motivo di rallentamento delle procedure.

Per quanto riguarda le procedure relative all'installazione di pompe di calore o di impianti a legna, vi sono diversi aspetti ambientali che devono essere presi in considerazione e salvaguardati. Le installazioni devono di fatto garantire la protezione e il giusto sfruttamento del sottosuolo e delle acque (ad esempio per le sonde geotermiche o pozzi di captazione per le pompe di calore) così come le disposizioni in materia di impiego di prodotti chimici (ad esempio dei liquidi refrigeranti nelle pompe di calore) di inquinamento dell'aria (in particolare per gli impianti a legna) e di inquinamento fonico.

In merito a quest'ultima tematica, soprattutto in relazione alla posa di pompe di calore, occorre rilevare che la giurisprudenza dei tribunali amministrativi cantonali e del Tribunale federale, sviluppatasi a seguito dei numerosi ricorsi di privati, si fonda sull'applicazione del principio di prevenzione definito all'art. 11 della Legge federale sulla protezione dell'ambiente (LPAmb). Ne consegue che non è sufficiente che le immissioni rispettino i valori d'esposizione fissati dall'Ordinanza federale contro l'inquinamento fonico (OIF), ma (indipendentemente dal carico inquinante esistente) le emissioni, nell'ambito della prevenzione, devono essere limitate nella misura massima consentita dal progresso tecnico, dalle condizioni d'esercizio e dalle possibilità economiche. Concretamente, significa che il servizio tecnico preposto debba sempre verificare se vi sia la possibilità di adottare altri provvedimenti per ridurre il più possibile le emissioni dal punto di vista tecnico e dell'esercizio, come pure se questi provvedimenti sono sopportabili sotto il profilo economico e sono proporzionali (cfr. art. 7 OIF). Se questa possibilità non è data, occorre che ne dia conto nel proprio preavviso. Da qui la richiesta di perizie che attestino la conformità dei provvedimenti proposti a questi principi.

Si tratta di una giurisprudenza che non può essere cambiata mediante una modifica legislativa cantonale in quanto discende dal diritto federale. A questo proposito si rileva

¹https://www4.ti.ch/fileadmin/POTERI/CdS/procedure_di_consultazione_federale/2022/DT_22_23_74_Modifica_della_legge_sull_energia.pdf

che è attualmente in consultazione fino al 27 marzo 2023 una modifica dell'Ordinanza federale contro l'inquinamento fonico, che ha appunto l'obiettivo di concretizzare l'applicazione del principio di prevenzione attraverso la definizione di un rapporto costo-benefici.

3. Conclusioni

In merito al tema delle procedure per la realizzazione di impianti per la produzione di energia da fonti rinnovabili va rilevato che già a livello nazionale sono stati adottati alleggerimenti importanti, in particolare, per quanto concerne la posa di impianti solari. In merito ai vincoli in materia ambientale da rispettare nell'ambito della progettazione degli impianti, rileviamo che si tratta essenzialmente di vincoli posti dalla legislazione federale. Si pensi in particolare agli oggetti inclusi in inventari di protezione del paesaggio, della natura e degli insediamenti, alla precisa definizione dei deflussi minimi da garantire e, più in generale, al rispetto del fondamento alla base della pianificazione del territorio di separazione tra zona edificabile e fuori zona.

Anche in questo campo la Confederazione è già intervenuta. Con la modifica dell'ordinanza sull'energia sono ad esempio stati fissati i valori soglia a partire dai quali gli impianti sono ritenuti di interesse nazionale, permettendo così la ponderazione con altri interessi dello stesso livello. Inoltre, nella legge sull'utilizzazione delle forze idriche è stato precisato che, nell'ambito del rinnovo di concessioni per lo sfruttamento delle acque, per l'esame dell'impatto sull'ambiente sia considerato come "stato iniziale" lo stato al momento della presentazione della domanda e non già quello precedente alla costruzione dell'impianto.

Stando così le cose, in particolare il legame stretto con la legislazione federale, il margine di manovra a livello della legislazione cantonale appare estremamente ridotto. Si tratterebbe per esempio di modificare il peso dell'interesse di protezione legato agli oggetti inventariati a livello cantonale e locale, del vincolo di protezione dei laghetti alpini naturali, dell'esigenza di garantire un deflusso modulato sull'arco dell'anno.

Ciò che potrebbe aiutare nella velocizzazione delle procedure (anche quelle federali relative all'esame e all'approvazione delle modifiche dei piani direttori cantonali) è che, per quanto riguarda la pianificazione di grandi impianti, il DATEC metta a disposizione di Cantoni e Comuni un documento che sintetizzi basi legali ed esigenze minime per l'allestimento dei piani direttori e della pianificazione delle utilizzazioni.

Ad ogni modo, nella promozione delle energie rinnovabili occorre garantire il principio cardine della ponderazione degli interessi, per soppesare con la necessaria accuratezza i benefici della realizzazione di un progetto concreto, in particolare il suo fattivo apporto all'approvvigionamento energetico cantonale, rispetto all'impatto che la costruzione comporta sul paesaggio, sulla natura e nel territorio in generale. Per questo motivo occorre valutare con la necessaria precauzione le richieste di un allentamento generale dei vincoli procedurali e ambientali per permettere a priori la realizzazione di impianti e costruzioni anche importanti nel nostro territorio già sottoposto a forte pressione.

Si ricorda in questo senso che solo il potenziale di produzione di energia fotovoltaica in Ticino, in particolare facendo ricorso alla superficie dei tetti attualmente disponibile, resta

Messaggio n. 8238 del 15 febbraio 2023

ancora molto elevato (potrebbe in effetti coprire il fabbisogno cantonale di energia elettrica), ed è piuttosto su di esso che va posto l'accento e che vanno concentrati gli sforzi.

Per quanto precede, il Consiglio di Stato invita quindi il Parlamento a respingere la mozione in oggetto.

Vogliate gradire, signora Presidente, signore e signori deputati, l'espressione della nostra massima stima.

Per il Consiglio di Stato

Il Presidente: Claudio Zali

Il Cancelliere: Arnoldo Coduri