

Repubblica e Cantone
Ticino

Il Consiglio di Stato

Ufficio federale dell'ambiente
Divisione Acque
3003 Berna

Iniziativa parlamentare Protezione e utilizzo dei corsi d'acqua

Egregi signori,

facciamo riferimento alla documentazione in oggetto, posta in consultazione il 30 aprile corrente quale controprogetto indiretto elaborato dalla Commissione dell'ambiente, della pianificazione del territorio e dell'energia del Consiglio degli Stati (CAPTE-S) all'iniziativa popolare "Acqua Viva (Iniziativa sulla rinaturazione)" e ringraziamo per l'opportunità di poterci esprimere in merito.

1. CONSIDERAZIONI GENERALI

Il tema della protezione dei corsi d'acqua, e dei deflussi residuali in particolare, è di attualità nel Cantone Ticino da più di tre decenni.

In seguito all'iniziativa cantonale popolare della Federazione ticinese per l'acquicoltura e la pesca sui deflussi minimi, volta ad inserire un nuovo articolo nella Legge cantonale sull'utilizzazione delle acque (LUA) concernente la garanzia del rilascio di un sufficiente deflusso residuale nei corsi d'acqua già utilizzati o da utilizzare, nel 1976, su proposta del Consiglio di Stato, il Parlamento ha aderito al progetto popolare, adottando direttamente la modifica della LUA.

Su questa nuova base legislativa, il 4 ottobre 1982 il Gran Consiglio ha modificato le concessioni vigenti tramite la promulgazione di Decreti legislativi che introducevano dotazioni sulle tratte di corso d'acqua maggiormente problematiche, dieci anni prima dell'entrata in vigore della legge federale sulla protezione delle acque (LPAc).

La vertenza che ne è scaturita, che ha visto due concessionarie opposte allo Stato al quale si domandavano indennizzi milionari per le perdite subite, ha contribuito a tenere vivo l'interesse anche politico su questo tema.

L'entrata in vigore della LPAc, la cui base costituzionale è stata approvata in Ticino dal 66% dei votanti, ha dato un ulteriore impulso all'evolversi della tematica; per affrontare i nuovi compiti il Consiglio di Stato ha istituito uno specifico Gruppo di lavoro in materia ed il Parlamento cantonale ha stanziato un credito di 900'000.- franchi.

L'iniziativa popolare "Acqua viva", sottoforma di progetto normativo elaborato, è stata depositata il 3 luglio 2006 corredata di 161'836 firme valide, di cui 5'775 provenienti dal Ticino. Essa è tesa all'introduzione di un nuovo articolo costituzionale (art. 76a) volto ad incoraggiare i Cantoni nella rinaturazione dei corsi d'acqua e delle rive lacustri tramite la creazione di un fondo per il relativo finanziamento. La norma introduce inoltre il diritto d'istanza e di ricorso da parte delle organizzazioni interessate. L'attuale normativa concernente la conservazione di deflussi residuali adeguati (art. 29 e segg. e art. 80 e segg. LPAc) non verrebbe modificata dall'accettazione dell'iniziativa popolare.

Il Consiglio federale ha proposto al Parlamento di sottoporre l'iniziativa a votazione popolare, senza controprogetto e con l'indicazione di respingerla.

Il controprogetto indiretto all'iniziativa "Acqua viva" elaborato dalla CAPTE-S, qui in esame, riprende da una parte l'intenzione di intervenire nel settore della protezione delle acque ma intende proporre una soluzione che contempra parallelamente le modalità dell'utilizzazione della forza idrica. Essa propone in particolare nuove regolamentazioni in materia di rivitalizzazione delle acque, riduzione degli effetti dannosi del flusso discontinuo a valle degli impianti di produzione idroelettrica e di accumulazione; riequilibrio del bilancio del materiale detritico, nuove deroghe alle disposizioni sui deflussi residuali e un modello di finanziamento differenziato dei provvedimenti. Fissa altresì un termine di 20 anni per la messa in atto delle misure in materia di risanamento del flusso discontinuo e del bilancio del materiale detritico.

Il Cantone Ticino è il terzo cantone svizzero produttore di energia idroelettrica e questo grazie al rilievo del suo territorio che offre importanti dislivelli, alla ricchezza della sua rete idrologica e all'entità delle precipitazioni atmosferiche. Questo settore detiene pertanto un'importanza rilevante e strategica nella politica cantonale di approvvigionamento energetico e nell'economia a livello cantonale e regionale, in riguardo degli introiti forniti dai canoni d'acqua, delle imposte pagate a Cantone e Comuni, dei posti di lavoro complessivamente legati al settore e delle potenzialità di sviluppo segnatamente per le regioni di montagna.

D'altra parte, l'inventario cantonale dei prelievi a scopo idroelettrico contempla 120 opere di derivazione delle acque. Lo sfruttamento delle acque a scopo idroelettrico e le opere di arginatura e correzione dei corsi d'acqua influenzano sensibilmente le funzioni ecologiche dei maggiori fiumi e torrenti del nostro Cantone.

Su un totale di trenta zone golenali di importanza nazionale presenti sul nostro territorio, solo nove - situate peraltro lungo corsi d'acqua secondari ad alta quota - non sono influenzate da prelievi.

Il rapporto estremo tra portata minima e massima indotto dalla restituzione degli impianti idroelettrici lungo il Ticino in Leventina raggiunge, a dipendenza delle condizioni, dei valori importanti nella tratta a valle di Piotta, con effetti rilevanti sull'ecologia del fiume e sulle specie ittiche che lo popolano.

Gli interventi di arginatura e rettificazione del Ticino - il principale fiume del Cantone che risulta incanalato senza interruzioni lungo tutta la Riviera fino alla foce - e il deficit di trasporto solido, hanno indotto un abbassamento dell'alveo lungo il Piano di Magadino di oltre 1m, con importanti ripercussioni sugli ecosistemi correlati al fiume. In questo senso, l'evoluzione demografica ed economica del Cantone Ticino durante l'ultimo secolo ha determinato conseguenze rilevanti sullo stato dei corsi d'acqua del suo territorio.

Anche per questi motivi la sensibilità della popolazione del nostro Cantone al tema della tutela dei corsi d'acqua è assai elevata; lo dimostra pure il numero di atti parlamentari su questo tema (inquinamenti, spurghi, rinaturazione e risanamento); ultimo dei quali una recente mozione a favore di una moratoria delle decisioni in merito a progetti di nuovi piccoli impianti idroelettrici, pur se il Ticino, dall'entrata in vigore della LPAc, ha visto la realizzazione di tre sole centrali della potenza indicativa di 1 MW.

L'obiettivo della LPAc è di garantire che gli indirizzi di politica energetica decisi dalla Confederazione, che prevedono tra l'altro un aumento globale della produzione idroelettrica, restino compatibili con la tutela delle risorse naturali quali i fiumi e le biocenosi che essi ospitano.

Al pericolo, reale, che la nuova importante incentivazione a livello federale della produzione di energie rinnovabili (idroelettrica in particolare) possa determinare un aumento massiccio delle iniziative volte alla sfruttamento delle risorse idriche che potrebbe mettere in forse l'equità del principio costituzionale di protezione e di utilizzazione delle acque risponde proprio la LPAc, che affianca ad una politica energetica volta a sostenere e potenziare la produzione idroelettrica una rigorosa tutela dei corsi d'acqua, segnatamente al momento di valutare nuovi progetti di sfruttamento.

In Ticino l'oculata implementazione del principio di tutela delle componenti naturali del territorio è sempre stata integrata nella valutazione dei progetti di sfruttamento idroelettrico che devono essi stessi rispondere prima di tutto al principio di efficienza economica e energetica. Per tutte le iniziative approvate si è sempre trovata una soluzione, non minimalista, compatibile con entrambe le esigenze. Ciò a concreta attuazione dei principi di sviluppo sostenibile ancora recentemente ribaditi dal Consiglio federale nell'ambito dell'adozione del relativo Piano d'azione per il periodo di legislatura 2008-2011.

L'intenzione di ampliare le possibilità di deroga al deflusso minimo fissato dalla legge federale, è valutata con cautela dal Consiglio di Stato. In generale deve valere il principio che a una deroga deve essere abbinata una misura compensativa. In particolare, per quanto attiene il tema della protezione delle acque, riteniamo che l'autorità debba raccogliere la sfida di una gestione dei corsi d'acqua che tenga in considerazione i cambiamenti climatici in atto. L'aumento della frequenza e dell'importanza di inondazioni e di periodi siccitosi richiede di concedere spazio alle piene come pure di garantire la presenza di deflussi residuali adeguati al nuovo contesto, anche in considerazione del riscaldamento delle acque e del deterioramento delle condizioni ambientali quali habitat della biocenosi che dipende dai corsi d'acqua (cfr. anche pto 2, art. 32 lett. a, art. 32 lett. e, art. 83b).

La politica energetica e la politica di protezione delle acque godono entrambe di basi costituzionali specifiche. La ponderazione degli interessi a favore e contro il prelievo deve pertanto svolgersi, di principio, equamente. In questo senso, anche il valore di un ambiente fluviale consono alle esigenze ecologiche e paesaggistiche deve essere preso in considerazione. La difficoltà risiede nella quantificazione di questo valore intrinseco a fronte dei calcoli dettagliati sulle perdite energetiche e finanziarie attribuite alle dotazioni. Dai risultati di una ricerca svolta in Ticino sui principali corsi d'acqua che propone una stima -anche se parziale- del valore monetario dell'acqua lasciata scorrere nel suo alveo naturale, emerge chiaramente l'importanza, anche economica, dei fiumi ticinesi. Molto più difficile risulta stabilire, caso per caso, quale deflusso minimo sia in grado di correttamente garantire la sussistenza di un tale valore "etico".

Il deflusso minimo ai sensi dell'articolo 31 LPaC discende dall'esigenza di regolare, in via legislativa, gli aspetti quantitativi della protezione delle acque. Le osservazioni, gli studi sul terreno e i rapporti degli esperti delle Commissioni e Gruppi di lavoro a livello nazionale hanno indicato le modalità per il calcolo del deflusso minimo vitale per consentire la sopravvivenza delle biocenosi più importanti la cui esistenza dipende dal corso d'acqua. L'art. 31 rappresenta un segnale d'allarme e, a lui solo, non adempie ancora necessariamente il mandato costituzionale che chiede la garanzia di "deflussi minimi adeguati" (valutati attraverso l'art. 33 LPaC).

Lasciare il compito ai promotori di iniziative per lo sfruttamento delle acque di proporre il deflusso minimo senza alcun paletto fissato a livello normativo federale comporterebbe, per l'autorità cantonale di approvazione, uno sforzo molto più consistente di verifica e di approfondimento, caso per caso, delle condizioni del corso d'acqua e delle implicazioni del prelievo previsto; sforzo non convenientemente tenuto in considerazione dalla proposta di revisione in esame (cfr. pto 4 Ripercussioni finanziari e sull'effettivo del personale del Rapporto esplicativo).

Ma principalmente, considerato quanto sopra, le conclusioni sul deflusso minimo vitale scaturite da tali approfondimenti verterebbero su valori comunque prossimi a quello definito dall'art. 31 LPaC. Risultati significativamente minori possono essere ottenuti solo in presenza di condizioni speciali, quali quelle previste dalle altre deroghe LPaC.

In merito alla proposte commissionali relative agli interventi in alveo, rileviamo che tre dei cinque elementi basilari del controprogetto, ossia la rivitalizzazione delle acque, la riduzione degli effetti dannosi del deflusso discontinuo ed il riequilibrio del bilancio del materiale detritico, concettualmente presentano delle sovrapposizioni e non sono definiti in maniera chiara. Il tutto concorre a creare un assetto legale che potrebbe dare adito a difficoltà d'interpretazione e quindi d'implementazione. Ciò concorre pure alla difficoltà di definire gli oneri a cui dovranno far fronte i proprietari degli impianti idroelettrici oltre che le perdite e gli oneri a carico del Cantone.

L'approccio proposto, che divide gli interventi di medesima natura (volti al risanamento dei corsi d'acqua deturpati per motivi vari) in categorie distinte per fonte di finanziamento e tempi di realizzazione, appare inoltre contrario al principio di gestione integrata delle acque promosso dalla Confederazione (cfr anche pto 3).

La politica per una gestione integrata dei corsi d'acqua preconizzata a livello federale (cfr. direttiva UFAEG "Protezione contro le piene dei corsi d'acqua", 2001) e promossa attivamente a partire dal 2001 non viene considerata correttamente dal controprogetto in tutte le sue componenti. Per gestione integrata si intende un

approccio che tenga in considerazione e ponderi gli aspetti sociali (protezione della popolazione e sicurezza del territorio) con quelli ambientali (protezione della natura e dell'ambiente) ed economici (proporzionalità tra ecologia ed economia). In questo senso, affermazioni quali "La rivitalizzazione e il risanamento dei corsi d'acqua riducono inoltre il rischio di inondazioni" e "Garantendo lo spazio necessario ai corsi d'acqua e ai bacini di compensazione e di accumulazione il pericolo di inondazioni viene ridotto (...)" sono di principio e di regola valide ma non automaticamente vere per ogni caso particolare, in quanto eccessivamente unilaterali. Proprio per questa ragione la Confederazione preconizza un approccio integrato alla gestione e sistemazione dei corsi d'acqua.

Rileviamo, a questo proposito, che nel 2005 il Parlamento ticinese ha approvato il Messaggio relativo alla Legge cantonale concernente il finanziamento della rinaturazione dei corsi d'acqua e delle rive lacustri. La legge cantonale riprende fedelmente il concetto di protezione contro le piene proposto dalla Confederazione: spazi per i corsi d'acqua ecologici ed economici, prevenzione globale, tutela della natura e del paesaggio, qualità di vita della popolazione.

Oltre a ciò, non riteniamo corretto, o perlomeno discutibile, affermare che i corsi d'acqua con il maggior valore ecologico sono localizzati nell'Altopiano. È lecito chiedersi come sono e come verranno definiti i 4000 chilometri di corsi d'acqua per i quali gli interventi sono reputati prioritari. La proposta commissionale intende forse escludere dalle rivitalizzazioni le aree esterne all'Altopiano? Così fosse, ciò non trova concorde l'autorità di questo Cantone.

La separazione fra Cantoni alpini e dell'altipiano per il tipo di risanamenti e rivitalizzazioni che si dovranno operare è rafforzata anche dalla stima fatta sulle ripercussioni sull'effettivo del personale cantonale (cfr. pto 3). Anche qui viene operata una distinzione tra Cantoni alpini e dell'altipiano. Questo approccio che introduce una divisione supplementare non risulta a nostro avviso corretto e non va nel senso di una gestione delle acque integrata.

Infine, ma non da ultimo, i principi fondamentali sui quali è costruito il progetto dell'iniziativa parlamentare, ossia preservare la forza idrica per una produzione di energia da fonte rinnovabile ed il rispetto dei diritti acquisiti, non vengono ripresi in maniera coerente nelle proposte legislative che la stessa Commissione presenta.

Secondo il diritto vigente, in particolare l'art. 43 della Legge federale sull'utilizzazione delle forze idriche (LUFi del 22 dicembre 1916):

¹ *Colla concessione il concessionario acquista, nei limiti dell'atto di concessione, il diritto all'utilizzazione del corso d'acqua.*

² *Il diritto d'utilizzazione, una volta concesso, può esser revocato o ridotto solo per motivi di pubblica utilità e verso piena indennità*

La proposta formulata in questo controprogetto tocca ulteriormente i diritti acquisiti. Ulteriormente in quanto la stessa LPac (art. 80 e segg.) prevede, già ora, la possibilità di intaccare i diritti acquisiti a condizione di una piena indennità. Non riteniamo opportuno aggiungere le norme che permettono di limitare questi diritti acquisiti, chiedendo oltretutto, ancora una volta, l'esenzione per il versamento di un'indennità fintanto non si arreca un pregiudizio tale da giustificare un indennizzo (limite che deve già essere raggiunto nell'ambito dell'applicazione dell'art. 80 cpv. 1 LPac), venendo meno anche al principio di garanzia degli investimenti a lungo termine sancito dalla LUFi (cfr. pto 2, art. 83a).

A ciò si potrebbe porre rimedio tramite una modifica dell'art. 43 LUF1 relativo alla revoca della concessione da parte dell'autorità. Si tratterebbe di definire un nuovo dispositivo che permetta di regolare eventuali modifiche dei diritti acquisiti in una sola legge ponendo le basi per le necessarie garanzie future, del tenore seguente:

² Il diritto d'utilizzazione, una volta concesso, può esser revocato o ridotto solo per motivi di pubblica utilità e verso piena indennità. Globalmente sarà possibile intervenire una sola volta sui diritti esistenti di sfruttamento delle acque senza l'obbligo di versamento di un'indennità.

2. CONSIDERAZIONI SULLE SINGOLE PROPOSTE LEGISLATIVE

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

Art. 31 cpv. 2 lett. d

² *Se non possono essere presi altri provvedimenti, i deflussi residuali calcolati secondo il capoverso 1 devono essere aumentati in modo che risultino adempiute le seguenti esigenze:*

d. ~~la profondità d'acqua necessaria alla libera migrazione dei pesci deve essere assicurata;~~

nei corsi d'acqua in cui la libera migrazione dei pesci avviene in modo naturale, deve essere assicurata la profondità d'acqua necessaria a tale migrazione;

Pur avendo compreso i motivi alla base della proposta modifica dal Commento ai singoli articoli, rileviamo che in Ticino l'attuale formulazione non ha mai dato adito a grossi problemi di applicazione.

A nostro modo di vedere, la nuova formulazione, quantomeno quella in lingua italiana, può essere oggetto di interpretazioni che potrebbero riaprire la discussione sulla definizione di acque piscicole e non piscicole, che già aveva a suo tempo fatto discutere in fase di allestimento della LPac. Se una modifica dovesse effettivamente imporsi, proponiamo di meglio specificare il seguente concetto: *nei corsi d'acqua ove gli spostamenti dei pesci presenti non sono già resi impossibili da ostacoli naturali, deve essere assicurata la profondità d'acqua necessaria alla migrazione.*

Art. 32 lett. a, b^{bis} (nuovo) ed e (nuovo)

a su un tratto di 1000 m a valle del punto di prelievo di un corso d'acqua che si trovi ad un'altitudine superiore a 1700 1500 m e abbia una portata Q₃₄₇ inferiore a 50 l/s;

La proposta di deroga parte dal presupposto - errato - che i piccoli corsi d'acqua (con una portata Q₃₄₇ inferiore ai 50 l/sec) situati ad un'altezza superiore ai 1500 m s.m. abbiano un valore ecologico limitato. Al contrario, diversi piccoli corsi d'acqua di montagna hanno sovente funzioni paesaggistiche considerevoli e in diversi casi ospitano pure popolazioni ittiche in grado di riprodursi e mantenersi autonomamente (nel nostro Cantone vi sono diversi esempi di queste situazioni).

Va altresì sottolineato come, in seguito al riscaldamento atmosferico e ai conseguenti mutamenti climatici in atto, l'areale di distribuzione delle trote - e dei salmonidi in generale - si sta riducendo in quanto il limite inferiore si sta progressivamente spostando verso monte (fenomeno ben documentato dal vostro stesso Ufficio tramite recenti pubblicazioni). Nasce quindi l'esigenza di salvaguardare meglio le aree di presenza attuali e potenziali anche, e soprattutto, in montagna.

Per il Cantone Ticino, l'abbassamento della possibilità di deroga in oggetto da 1700 a 1500 m s.l.m. concerne concretamente una fascia di terreno di 32'520 ha, che non può essere considerata irrilevante.

Per questi motivi riteniamo che la deroga in oggetto debba essere subordinata ad opportune verifiche sui contenuti piscicoli, naturalistici e paesaggistici del corso d'acqua; la sua formulazione dovrebbe essere completata tramite il principio che il corso d'acqua non ospiti popolazioni ittiche e presenti un potenziale ecologico e un valore paesaggistico ridotti.

Naturalmente non è ciò che intendeva UCP, che si occupa della tutela delle popolazioni piscicole naturali e immesse dalle federazioni dei pescatori con pure contributi cantonali.

b^{bis} su un tratto di 1000 m al massimo a valle del punto di prelievo da segmenti di corsi d'acqua con potenziale ecologico ridotto, a condizione che le funzioni naturali del corso d'acqua non vengano pregiudicate in modo rilevante;

In linea di principio, questa proposta (come di fatto pure la precedente di cui all'art. 32 lett. a) potrebbe facilitare l'individuazione di soluzioni in casi per i quali l'elaborazione di un piano di protezione e utilizzazione delle acque (PPU) da sottoporre al Consiglio federale appare sproporzionata. La procedura retta dall'art. 32 lett. c ne scoraggia l'utilizzazione, in particolare per progetti puntuali per i quali l'individuazione di una soluzione all'interno delle vigenti norme derogative può risultare estremamente difficoltosa.

In questo senso, il passaggio della competenza per l'approvazione dei PPU all'autorità competente per la procedura direttrice (di regola l'autorità cantonale), che meglio conosce e può valutare le peculiarità locali, contribuirebbe allo snellimento delle procedure anche in considerazione dell'auspicata evoluzione dell'apparato legislativo.

Tuttavia, nel merito dell'articolo in oggetto, riteniamo la formulazione (perlomeno nella sua versione italiana) confusa: una sua rivisitazione linguistica sarebbe più che opportuna. Essa appare in effetti poco coerente: da un lato facilita lo sfruttamento di corsi d'acqua a valore ecologico ridotto, preoccupandosi in seconda battuta della salvaguardia delle loro funzioni naturali (che di fatto dovrebbero definirne il valore ecologico).

Oltre a ciò essa non considera che un corso d'acqua, soprattutto di pianura o dell'orizzonte montano, possa possedere un basso valore ecologico in quanto artificializzato da interventi di sistemazione idraulica. Tale eventualità è evocata nel Rapporto esplicativo, ma non viene esplicitata in norma.

Inoltre, come per l'articolo precedente il valore paesaggistico di un corso d'acqua non viene considerato.

Per questi motivi proponiamo che la deroga possa essere applicata solo facendo riferimento esplicito a corsi d'acqua che presentano un potenziale ecologico e un

valore paesaggistico ridotti e quando non sussistano possibilità di ripristino di condizioni ecologiche apprezzabili.

Riteniamo infine opportuno che, almeno a livello di Rapporto del legislatore, si definisca in modo preciso cosa si intende con "corso d'acqua a valore ecologico ridotto" (art. 32 lett. a e lett. b^{bis}). Questo concetto deve essere specificato affinché possa dimostrarsi uno strumento utile di deroga laddove vi siano le premesse ambientali per applicarlo e pertanto devono essere definite in maniera trasparente e non discriminante quali sono le necessarie funzioni di ecologia delle acque da garantire.

e se le necessarie funzioni di ecologia delle acque possono essere assicurate con un deflusso residuale inferiore;

L'obiettivo di rendere ancora più flessibile la concessione di deroghe è valutata con estrema cautela dallo scrivente Consiglio. Da una parte ciò permetterebbe effettivamente di considerare maggiormente le specificità locali di ogni singolo prelievo, tuttavia – come del resto è già stato sottolineato a più riprese nel corso delle discussioni precedenti la formulazione definitiva del testo della LPAC – occorre pure tenere presente che quanto previsto dall'art. 31 costituisce il *minimum minimorum* al quale vengono affiancate, all'art. 32, delle precise possibilità di deroga (peraltro attualmente soggette a proposta di ulteriore apertura). Di conseguenza, l'introduzione di un principio generale, come quello sottinteso dalla norma proposta, secondo il quale le funzioni ecologiche delle acque potrebbero essere assicurate anche con deflussi minimi inferiori a quelli sanciti dall'art. 31, costituisce, in pratica, lo smantellamento dell'articolo citato, su cui si fondano i provvedimenti di tutela della quantità delle acque fissati dalla LPAC e lo stesso principio del deflusso residuale. Come già affermato, è in questo contesto necessario considerare i mutamenti climatici in atto e le ripercussioni anche sull'idrologia dei corsi d'acqua, oltre che i costi supplementari per l'autorità di una tale flessibilizzazione.

Il Consiglio di Stato non ritiene quindi opportuno introdurre una tale norma che, di fatto, renderebbe inutili tutte le ulteriori condizioni di deroga elencate dall'articolo 32, ciò che ne dimostra l'inconsistenza scientifica e tecnica.

Art. 38a (nuovo) Rivitalizzazione delle acque

¹ *I Cantoni provvedono alla rivitalizzazione delle acque pregiudicate nelle loro funzioni naturali da interventi di ingegneria idraulica, a condizione che questo sia possibile con un onere ragionevole.*

² *I Cantoni fissano, nei limiti stabiliti dal Consiglio federale, lo spazio necessario ai corsi d'acqua (spazio riservato alle acque) in modo da garantire il mantenimento delle funzioni naturali delle acque e la protezione contro le piene. Provvedono affinché lo spazio riservato alle acque venga preso in considerazione nei piani direttori e di utilizzazione e venga strutturato nel modo conforme alla natura.*

Il Cantone Ticino si è già dotato di una legge cantonale in materia e già persegue fattivamente questi scopi. Nella proposta in esame tale principio appare tuttavia vago nella misura in cui non vengono imposti dei termini entro i quali i cantoni debbano produrre un programma di rivitalizzazione.

Nella forma, rileviamo che l'art. 21 OSCA impone già ora ai Cantoni l'obbligo di fissare lo spazio riservato alle acque in modo da garantire la protezione contro le piene e il mantenimento delle funzioni naturali delle acque e di tenere conto delle regioni pericolose e dello spazio riservato alle acque nei piani direttori e di utilizzazione nonché nelle loro altre attività d'incidenza territoriale. La sovrapposizione, su questo tema, tra LSCA (art. 4 cpv. 2) e LPAc (art. 37 cpv. 2) verrebbe ulteriormente accresciuta senza che la proposta commissionale proponga un adattamento normativo che dirimi le rispettive competenze legislative, non contribuendo a chiarire ai Cantoni le modalità di esecuzione ed implementazione delle normative federali citate.

Nel merito, lo spazio di pertinenza dei corsi d'acqua da fissare negli strumenti pianificatori deve tenere conto anche delle esigenze di rivitalizzazione e di tutela contro le piene. In caso contrario, in assenza di una corretta pianificazione, non sarebbero poi reperibili gli spazi necessari alle realizzazioni relative (questo criterio deve valere anche per gli art. 37 LPAc e 21 OSCA).

Infine, con riferimento al Commento all'articolo dove si afferma: "gli edifici e gli impianti danneggiati da piene devono essere demoliti e non più ricostruiti", riteniamo che nel caso di impianti di premunizione danneggiati, l'eliminazione indiscriminata e il divieto categorico di ripristino appare misura pericolosa ed eccessiva; ne mettiamo in dubbio l'interesse generale.

Art. 39a (nuovo) Flusso discontinuo

¹ *I proprietari di centrali idroelettriche prendono i provvedimenti necessari per evitare ed eliminare pregiudizi considerevoli alle specie animali e vegetali indigene nonché al loro habitat causati da brevi modifiche artificiali dei flussi nei corsi d'acqua (flusso discontinuo).*

² *I provvedimenti vengono definiti in base ai seguenti criteri:*

- a. *grado del pregiudizio e potenziale ecologico del corso d'acqua;*
- b. *proporzionalità dell'onere;*
- c. *interessi della protezione contro le piene;*
- d. *obiettivi politici di promozione delle energie rinnovabili.*

³ *Nel bacino imbrifero del corso d'acqua interessato i provvedimenti di cui al capoverso 1 devono essere armonizzati fra loro.*

Cfr. considerazioni sull'art. 83a.

Art. 43a (nuovo) Bilancio del materiale detritico

¹ *I proprietari di impianti su corsi d'acqua prendono i provvedimenti necessari per garantire un bilancio equilibrato del materiale detritico nel corso d'acqua in modo tale che le specie animali e vegetali indigene, il loro habitat, il bilancio delle acque sotterranee e la protezione contro le piene non vengano pregiudicati in modo rilevante.*

² *I provvedimenti vengono definiti in base ai seguenti criteri:*

- a. *grado del pregiudizio e potenziale ecologico del corso d'acqua;*
- b. *proporzionalità dell'onere;*
- c. *interessi della protezione contro le piene;*
- d. *obiettivi politici di promozione delle energie rinnovabili.*

³ *Nel bacino imbrifero del corso d'acqua interessato i provvedimenti di cui al capoverso 1 devono essere armonizzati fra loro.*

Cfr. considerazioni sull'art. 83b.

Art. 62b (nuovo) Rivitalizzazione delle acque

¹ *Entro i limiti dei crediti stanziati e sulla base di accordi di programma, la Confederazione accorda ai Cantoni indennità globali per la pianificazione e la realizzazione di provvedimenti di rivitalizzazione delle acque.*

² *Per progetti di rivitalizzazione delle acque particolarmente onerosi le indennità possono essere accordate ai Cantoni nel singolo caso.*

³ *Le indennità sono stabilite in funzione dell'importanza dei provvedimenti di ripristino delle funzioni naturali delle acque e della loro efficacia.*

Norma abrogativa del vecchio regime di sovvenzionamento previsto dalla LSCA (cfr. considerazioni sull'art. 38a).

Art. 68 Rubrica e cpv. 4 (nuovo) Espropriazione e ricomposizioni particellari

⁴ *Se necessario per l'esecuzione della presente legge, i Cantoni possono ordinare ricomposizioni particellari nell'ambito di una procedura cantonale di ricomposizione particellare. Possono delegare questo diritto a terzi.*

Il commento alla proposta commissionale fa riferimento all'ipotesi che "I risanamenti legati all'utilizzazione delle forze idriche hanno ripercussioni minime sull'utilizzazione del terreno: soltanto 200-400 ettari saranno necessari per la costruzione di bacini di compensazione al fine di evitare gli effetti nocivi del flusso discontinuo. Per lo stesso fine, ma in misura minore, saranno parimenti necessari terreni per costruire canali di derivazione o corsi d'acqua di compensazione".

A nostro modo di vedere, le stime e le valutazioni sui possibili conflitti territoriali causati dall'edificazione di bacini di compenso sono molto ottimistiche. Non va dimenticato che risanamenti di questo tipo in cantoni alpini dove lo spazio disponibile è limitato possono essere molto delicati e di difficile attuazione (cfr. anche pto 3).

Art. 80 cpv. 3 (nuovo)

³ *Nel caso di piccole centrali idriche o di altri impianti soggetti alla protezione dei monumenti o con valore corrispondente situati sui corsi d'acqua in regioni inventariate di cui al cpv. 2, l'autorità ordina provvedimenti di risanamento supplementari ponderando gli interessi della protezione dei monumenti e quelli della protezione delle zone inventariate.*

Con riferimento alle conclusioni del Consiglio federale in risposta ad un postulato della CAPTE-N (Rapporto del CF concernente il risanamento dei deflussi residuali per le piccole centrali idroelettriche d'importanza storica, del 27 ottobre 2004), anche per il Ticino i casi di conflitto in questo campo, non risolvibili tramite la vigente normativa, non saranno verosimilmente numerosi. Concordiamo con il Governo federale ritenendo comunque condivisibile il principio di inserire nella ponderazione

degli interessi quello relativo alla conservazione di piccoli impianti riconosciuti quali monumenti d'interesse storico-culturale. Nondimeno riteniamo debba essere evitato il vago riferimento "o con valore corrispondente".

Rileviamo peraltro che la proposta, elaborata allo scopo di permettere un prelievo d'acqua finalizzato al funzionamento dei piccoli impianti citati, potrebbe comportare l'esigenza di un risanamento del deflusso residuale presente in alveo che, allo stato attuale, non permette più il prelievo per un tale impianto.

Art. 83a (nuovo) Risanamento del flusso discontinuo

¹ *Se un corso d'acqua è pregiudicato in modo rilevante dal flusso discontinuo, il proprietario della centrale idroelettrica è tenuto, su ordine dell'autorità, a risanarlo con provvedimenti edilizi conformemente alle disposizioni dell'art. 39a.*

² *Su richiesta del proprietario l'autorità può autorizzare provvedimenti d'esercizio al posto di provvedimenti edilizi se il proprietario dimostra che l'effetto per quanto concerne la protezione delle acque è equivalente.*

³ *Nel piano di risanamento delle acque i Cantoni stabiliscono i termini per l'attuazione dei provvedimenti di risanamento tenuto conto dell'urgenza di ogni singolo caso e provvedono affinché i risanamenti siano realizzati al più tardi entro 20 anni dall'entrata in vigore della presente disposizione.*

⁴ *Ogni quattro anni i Cantoni presentano alla Confederazione un rapporto relativo alla pianificazione e ai provvedimenti attuati e indicano il modo in cui termineranno i risanamenti necessari al più tardi entro 20 anni dall'entrata in vigore della presente disposizione.*

Il nuovo articolo prevede che il risanamento del deflusso discontinuo causato dal funzionamento di centrali esistenti possa essere imposto dall'autorità esclusivamente attraverso misure edilizie e che misure di tipo gestionale possano entrare in linea di conto solo su richiesta del proprietario della centrale idroelettrica.

Riteniamo che l'autorità debba poter valutare, 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 e visti i problemi di spazio e conflitti territoriali esistenti segnatamente nei cantoni alpini (cfr. considerazioni sull'art. 68).

Più in generale, come già indicato nelle considerazioni generali (cfr. pto 1), il sistema di applicazione per la riduzione degli effetti dannosi del deflusso discontinuo, così come proposto (nuovi impianti art. 39a, impianti esistenti art. 83a) non può essere condiviso. Risulta in effetti opportuno definire chiaramente ed in maniera ponderata i parametri oltre ai quali sono necessari dei provvedimenti, tali provvedimenti potranno in ogni caso solamente attenuare entro limiti accettabili l'effetto del deflusso discontinuo e devono comunque essere rispettati i diritti acquisiti. In particolare l'affermazione contenuta nel rapporto esplicativo, secondo la quale un corso d'acqua pregiudicato da un impianto esistente deve essere risanato in modo tale che in caso di rinnovo futuro della concessione non siano necessari provvedimenti supplementari, oltre a ledere i diritti acquisiti è chiaramente in contrasto con il principio di garanzia degli investimenti a lungo termine sancito dalla LUF. Assoggettare a questi nuovi dispositivi sia i nuovi impianti che gli impianti esistenti già titolari di una concessione, oltre a ledere i diritti acquisiti, rappresenta pure una disparità di trattamento fra i proprietari di nuovi e vecchi impianti.

Il fenomeno del flusso discontinuo è riconducibile unicamente agli impianti idroelettrici aventi un bacino di accumulazione. Negli articoli relativi al deflusso discontinuo andrebbe specificato il concetto che siano *i proprietari di centrali idroelettriche ad accumulazione* a prendere i provvedimenti per quanto riguarda le variazioni delle portate *risultanti dalla gestione degli impianti nei corsi d'acqua (flusso discontinuo)* e che *l'insieme dei provvedimenti coinvolga tutti i proprietari degli impianti in un concetto globale coerente*.

L'allestimento di un rapporto relativo alla pianificazione e ai provvedimenti attuati risulta in contrasto con la ripartizione delle competenze prevista dalla nuova politica regionale e soprattutto nell'ottica di un'ottimizzazione delle risorse umane e finanziarie, ritenuto inoltre che la Confederazione ha comunque la possibilità di vegliare sull'esecuzione di tali dispositivi. Lo scrivente Consiglio chiede pertanto lo stralcio del quarto capoverso.

In margine al tema della mitigazione degli effetti dannosi determinati dal flusso discontinuo, il limite generale di 20 anni appare, in questo caso, poco proficuo. La pianificazione degli interventi andrebbe valutata anche tenendo conto delle necessità di una loro ottimizzazione in modo da favorire il recupero laddove questo ha le maggiori possibilità di produrre risultati apprezzabili a costi ragionevoli. Sulle modalità di finanziamento di questi interventi cfr. pto 3.

Art. 83b (nuovo) Risanamento del bilancio del materiale detritico

¹ *Se un corso d'acqua è pregiudicato in modo rilevante da un bilancio squilibrato del materiale detritico, il proprietario dell'impianto è tenuto, su ordine dell'autorità, a risanarlo conformemente alle disposizioni dell'art. 43a.*

² *Nel piano di risanamento delle acque i Cantoni stabiliscono i termini per l'attuazione dei provvedimenti di risanamento tenuto conto dell'urgenza di ogni singolo caso e provvedono affinché i risanamenti siano realizzati al più tardi entro 20 anni dall'entrata in vigore della presente disposizione.*

³ *Ogni quattro anni i Cantoni presentano alla Confederazione un rapporto relativo alla pianificazione e ai provvedimenti attuati e indicano il modo in cui termineranno i risanamenti necessari al più tardi entro 20 anni dall'entrata in vigore della presente disposizione.*

Riteniamo che il progetto commissionale non tenga correttamente in considerazione lo scopo primario delle misure realizzate in passato sui corsi d'acqua a tutela della sicurezza delle persone e dei beni importanti; tali opere consistono anche in manufatti di controllo del trasporto solido di fondo e in misure di consolidamento del profilo longitudinale dei corsi d'acqua. Un loro eventuale smantellamento e una modifica non può che avvenire in un contesto più generale di sistemazione fluviale a scala di bacino imbrifero. In questo caso, il ripristino sistematico di condizioni naturali del trasporto solido di fondo nell'attuale contesto di sviluppo territoriale nei tempi prospettati (20 anni) non può che essere un'utopia.

L'implementazione della norma prevede "essenzialmente la soppressione di arginature e correzioni dei corsi d'acqua, l'allargamento del letto di corsi d'acqua corretti, la gestione, la trasformazione o la soppressione di piazze di deposito, l'aggiunta di ghiaia in posti adeguati nonché la gestione del materiale detritico o

l'abbassamento del livello dei bacini di accumulazione al fine di ottenere un trasporto a breve o media scadenza di materiale detritico" (cfr. Commento all'articolo).

Rileviamo che la messa in opera di questo tipo di interventi non può fare astrazione della necessità di assicurare la sicurezza del territorio cantonale per mezzo di una politica di protezione contro le piene integrata. A titolo d'esempio è impensabile poter smantellare una camera di trattenuta del materiale senza una sistemazione adeguata del corso d'acqua a valle di essa. Ciò è vero in particolare nel nostro Cantone alpino dove una gran parte dei corsi d'acqua sono a regime torrentizio e in considerazione dei cambiamenti climatici in atto che stanno estremizzando le caratteristiche idrologiche degli stessi.

È peraltro giusto mitigare questa situazione con misure puntuali dove possibile, per esempio con immissione di materiale programmato e controllato.

Nella misura in cui i proprietari di impianti idroelettrici possano essere coinvolti nell'attuazione delle norme relative al bilancio detritico, si richiama quanto espresso per l'art. 83a in riferimento *al rispetto dei diritti acquisiti tramite concessioni vigenti*, che deve essere previsto. In merito all'obbligo di allestimento di un rapporto di risanamento, ribadiamo le considerazioni già espresse nelle considerazioni relative all'art. 83a, chiedendo, pertanto, lo stralcio del quarto capoverso.

3. COSTI E FINANZIAMENTO

La valutazione proposta delle ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale per i Cantoni lasciano emergere diversi dubbi. Infatti, considerato che non vengono definite chiaramente i limiti e le regole per l'attuazione dei dispositivi indicati nel controprogetto, mal si comprende come possano essere definite esattamente le necessità che ne risultano. A prescindere dalle indicazioni quantitative esposte, gli investimenti previsti per gli interventi di rivitalizzazione ritenuti prioritari sono della stessa entità di quanto messo a disposizione attualmente dalla Confederazione per la premunizione contro le piene.

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 appaiono sottostimate. Facciamo qui riferimento anche alle valutazioni dei costi previsti e sull'effettivo del personale (solo nei principali Cantoni dell'Altopiano) nell'ambito delle rivitalizzazioni; progetti in tal senso verrebbero senz'altro avviati anche nei Cantoni di montagna, con le relative ripercussioni sulle finanze e sul personale.

In assenza di valutazioni dettagliate risulta ad ogni modo difficile valutare se la stima dei costi globali per i provvedimenti necessari per ridurre gli effetti dannosi del deflusso continuo sia corretta e soprattutto comprensiva di tutti i costi indiretti (costi per l'esproprio dei terreni, o nel caso di interventi sulla gestione degli impianti maggior costi per l'energia di sostituzione e minor introiti per aziende ed azionisti). È possibile che quanto indicato rispecchi la media nazionale ma per i Cantoni alpini le ripercussioni saranno più elevate, e non solo a livello di risorse umane.

Il principio di mettere a disposizione maggiori risorse finanziarie per la sistemazione e il recupero dei corsi d'acqua è valutato positivamente. Nel caso concreto, il finanziamento sarebbe assicurato dal supplemento di 0,1 centesimo per chilowattora

solo per i risanamenti legati all'utilizzazione delle forze idriche. Il resto dei prospettati risanamenti resta a carico dell'ente pubblico (cfr. commento all'art. 15a^{bis} LEn "Non sono versati contributi per i provvedimenti di risanamento se il bilancio del materiale detritico non è pregiudicato dalle centrali idroelettriche – p.es. nel caso di piazze di deposito e di arginature-"). In genere proprietario di camere di trattenuta o piazze di deposito è l'ente pubblico (cfr. 2.6.3 del Rapporto; costi prospettati di circa 2 milioni). Esprimiamo il timore che questo tipo di finanziamento separato induca ad un approccio parziale alla sistemazione e rispettivamente al recupero dei corsi d'acqua. Questo non permette di attivare quelle sinergie necessarie a portare a buon fine un progetto di sistemazione integrato permettendo nello stesso tempo di razionalizzare le risorse a disposizione.

In merito alla proposta di introduzione di un nuovo art. 15a^{bis} nella Legge sull'energia relativo ai Contributi per impianti idroelettrici, riteniamo inoltre che, come già indicato nelle considerazioni generali (cfr. pto 1) il metodo di finanziamento, così come proposto non sia accettabile in quanto devono comunque essere rispettati i diritti acquisiti. In particolare non si può parlare di contributi ma si tratta di indennità per la rinuncia di una parte dei diritti acquisiti e pertanto devono essere riconosciute completamente:

¹D'intesa con l'Ufficio federale dell'ambiente e con il Cantone interessato, la società nazionale di rete restituisce ai concessionari, una volta ottenuto il loro consenso, un indennizzo completo per la rinuncia dei diritti acquisiti per l'adozione di provvedimenti conformemente agli articoli 83a o 83b della legge del 24 gennaio 1991 sulla protezione delle acque o all'articolo 10 della legge federale del 21 giugno 1991 sulla pesca.

²L'importo dei contributi è fissato in maniera da garantire il rispetto dei diritti acquisiti. È stabilito in funzione dell'importanza dei provvedimenti di ripristino delle funzioni naturali delle acque, della loro efficacia e dei loro costi.

³Il Consiglio federale disciplina i dettagli.

Da una parte, il nesso tra supplemento del costo dell'elettricità e finanziamento dei risanamenti legati all'utilizzazione delle forze idriche appare, nel principio, comprensibile. Nondimeno, lo scrivente Consiglio ravvisa nella proposta commissionale rilevanti incongruenze e lacune.

Il principio "chi inquina paga" inscritto all'art. 74 cpv. 2 della Costituzione svizzera vuole che i costi di prevenzione e riparazione destinati a proteggere l'uomo e l'ambiente naturale contro gli effetti dannosi e molesti siano a carico di chi li causa. L'art. 3 LPac declina tale principio nell'ambito della protezione delle acque: chi è all'origine di una misura prescritta dalla legge ne sopporta i costi. La normativa oggi in vigore rispetta pienamente questo principio: nell'ambito della costruzione di un nuovo impianto ogni misura di tutela ambientale necessaria è a carico del proprietario che richiede l'autorizzazione al prelievo delle acque. Il rinnovo di una concessione viene giuridicamente equiparato al rilascio di una nuova concessione; in effetti i diritti acquisiti dal proprietario scadono allo scadere della concessione. Misure ambientali di ripristino ambientale sono quindi integralmente a carico del concessionario che beneficia della nuova (o rinnovata) concessione.

La proposta in esame fa confluire sotto la nozione di "risanamento" anche corsi d'acqua soggetti a prelievo per i quali la concessione arriva a termine; ciò che implica il risarcimento da parte della collettività per le misure di ripristino ambientale

all'azienda che, di fatto, non dispone di diritto acquisito alcuno, in deroga al principio costituzionale di cui sopra.

4. CONCLUSIONI

Il Consiglio di Stato rileva che il progetto legislativo in consultazione intende proporre una serie di misure che presentano ripercussioni su tre settori fondamentali: condizioni ecologiche dei corsi d'acqua, livello di protezione della popolazione e del territorio potenzialmente minacciati dalle acque e diritti acquisiti dai proprietari di impianti legati ai corsi d'acqua.

Sulla base delle diffuse ed articolate considerazioni espresse dai Servizi interessati, riteniamo che la proposta commissionale non presenti la necessaria visione organica e coerente del contesto globale in cui tutti questi fattori si inseriscono. Ciò appare ancora più vero nella realtà territoriale dei Cantoni di montagna quali il Ticino, dove ognuno dei fattori citati acquista un'importanza ambientale, sociale ed economica di notevole rilevanza e per i quali le ripercussioni finanziarie e sul personale appaiono sottostimate.

L'intenzione di formulare un controprogetto all'iniziativa popolare Acqua viva di principio non è avversata dallo scrivente Consiglio ed è, anzi, valutata positivamente nella misura in cui l'obiettivo è quello di riprenderne gli elementi legati a fattori riconosciuti come deturpanti (non sufficientemente disciplinati dal vigente assetto normativo).

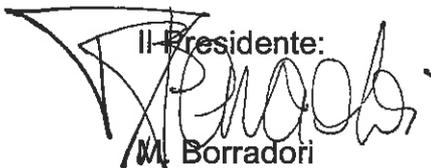
Nondimeno, nel loro insieme, le singole proposte legislative devono trovare, in primo luogo, il giusto inserimento in un più ampio contesto coerentemente ponderato che consideri segnatamente

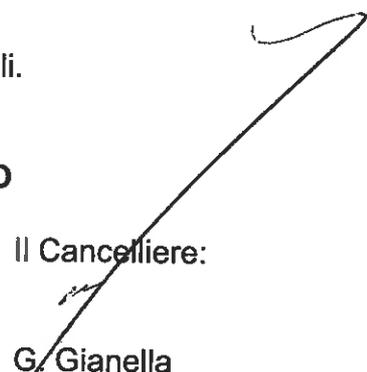
- la tutela e la gestione integrata dei corsi d'acqua nel contesto in mutazione dei cambiamenti climatici in corso;
- la rilevanza economica, sociale ed ambientale della produzione idroelettrica da fonte rinnovabile e indigena e, in particolare, la tutela dei diritti acquisiti delle concessionarie;
- l'apparato legislativo vigente (senza creare inopportune sovrapposizioni).

Per questi motivi, ampiamente discussi e giustificati nei punti precedenti, il Consiglio di Stato non ritiene soddisfacente la proposta commissionale in esame ed invita ad una ulteriore valutazione anche della stima dei costi reali per l'ente pubblico, ed il consumatore finale, e del metodo di finanziamento previsto.

Cogliamo l'occasione per porgervi i nostri saluti più cordiali.

PER IL CONSIGLIO DI STATO

Il Presidente:

 M. Borradori

Il Cancelliere:

 G. Gianella

Copia:

- Dipartimento del territorio
- Dipartimento delle finanze e dell'economia