

Repubblica e Cantone
Ticino

Il Consiglio di Stato

Ufficio federale dell'ambiente
Divisione acque
3003 Berna

Invio per posta elettronica:
wasser@bafu.admin.ch

Indagine conoscitiva concernente la modifica dell'Ordinanza sulla protezione delle acque

Gentili signore,
egregi signori,

vi ringraziamo per averci sottoposto in consultazione il progetto di revisione dell'Ordinanza federale sulla protezione delle acque (OPAc), che tocca settori importanti e delicati della gestione delle acque nel Cantone Ticino, segnatamente la tutela delle captazioni sotterranee in ambiente carsico, la problematica della presenza dei microinquinanti nelle acque di scarico e lo spazio riservato ai corsi d'acqua. Per una migliore lettura il presente preavviso è articolato in base ai tre settori sopraindicati, a cui farà seguito un paragrafo con osservazioni puntuali concernenti modifiche minori dell'OPAc. Nell'allestimento della presa di posizione cantonale sono stati integrati i contributi di numerosi servizi cantonali consultati, il cui elenco completo è riportato in calce nei destinatari in copia della presente.

PROTEZIONE DELLE ACQUE SOTTERRANEE NELLE REGIONI CARSICHE

La revisione è benvenuta in quanto introduce una distinzione fondamentale tra rocce carsiche debolmente o fortemente eterogenee, adeguando di fatto le misure di protezione alla reale vulnerabilità dell'acquifero. Attualmente in Ticino le zone di protezione S2 in ambiente carsico sono molto estese, situazione che comporta numerosi e importanti conflitti in termini d'uso, limitando in maniera eccessivamente restrittiva la presenza di edifici e lo svolgimento di attività antropiche.

L'approccio proposto per la protezione delle captazioni d'acqua potabile in ambiente carsico altamente eterogeneo introduce modifiche opportune, tuttavia, si nota una certa sovrapposizione nell'utilizzo dei termini tra: eterogeneità dell'acquifero (rapporto esplicativo della modifica) e eterogeneità del bacino di alimentazione di una captazione specifica

(metodo DISCO). La distinzione tra acquifero in roccia carsica debolmente eterogenea e fortemente eterogenea avviene secondo la guida pratica DISCO. Gli indicatori chiave utilizzati da questo metodo sono le variazioni di portata, la temperatura e la conducibilità elettrica dell'acqua delle sorgenti in seguito ad eventi meteorici superiori a 20 mm. Occorre segnalare che in una stessa unità geologica, sorgenti diverse potrebbero dare indicazioni contrastanti riguardo al grado di eterogeneità dell'acquifero che le alimenta. Il motivo di questa divergenza è il diverso grado di sviluppo del carsismo.

Un'altra considerazione generale è la seguente: benché la maggioranza delle captazioni in acquiferi carsici siano costituite da sorgenti, esistono anche alcuni pozzi. Per questi ultimi il metodo proposto potrebbe non essere appropriato o di difficile applicazione. Dal nostro punto di vista, sarebbe importante per gli acquiferi carsici, valutare l'introduzione di un ulteriore criterio che preveda la loro protezione integrale. In pratica, come avviene già per la delimitazione del settore Zu, una certa proporzionalità nell'investimento richiesto per la delimitazione delle zone di protezione dovrebbe essere considerata. Laddove le condizioni idrogeologiche sono tali da permetterlo, si delimitano le zone di protezione in funzione del bacino d'alimentazione di ogni captazione; se per contro l'eterogeneità e l'incertezza della definizione dei bacini d'alimentazione sono troppo elevate, si utilizza un approccio integrale estendendo la delimitazione delle zone di protezione a tutto l'acquifero carsico. L'estensione delle zone di protezione già definite utilizzando il metodo EPIK suggeriscono in pratica un orientamento di questo tipo.

Per quanto concerne la presenza di conflitti, gli oneri per il loro risanamento potrebbero essere distribuiti tra chi usufruisce dell'acquifero, con una chiave di distribuzione basata su indicatori misurabili quali la superficie del comune, la portata/concessione della captazione, il fabbisogno coperto dalla captazione rispetto al fabbisogno totale ecc.

Entrando nello specifico delle questioni tecniche, la distinzione tra Sm ed Sh per i sistemi carsici eterogenei, si basa ancora sulla valutazione della vulnerabilità, assegnando particolare importanza all'esistenza e alla continuità della copertura del suolo. Il modo in cui quest'operazione di valutazione della vulnerabilità sarà realizzata non è ancora stabilito ed dovrà essere approfondito in un aiuto all'esecuzione specifico. Da segnalare che l'estensione e distribuzione delle zone Sm e Sh potrebbe variare di molto in funzione dei criteri utilizzati per la cartografia.

La zona S1 da delimitare attorno agli inghiottitoi prevede due condizioni: che gli stessi siano direttamente collegati con la captazione, e che da loro possa scaturire una minaccia concreta per la captazione. Una procedura univoca per accertare queste due condizioni dovrebbe essere stabilita per esempio attraverso prove con traccianti. Rammentiamo che, in alcuni sistemi carsici, il numero delle forme carsiche considerate dall'ordinanza come "inghiottitoi" è molto elevato. La determinazione dell'esistenza di una minaccia allo sfruttamento potabile potrebbe comportare un onere notevole.

Attualmente in Ticino la delimitazione delle zone di protezione è effettuata applicando il metodo EPIK, per cui i corsi d'acqua che si infiltrano in parte o totalmente sono adeguatamente protetti da zone S2. Nella proposta di modifica, la mancanza di copertura di suolo potrebbe determinare la delimitazione di una zona Sh per la loro protezione. In questo

caso il criterio di esistenza e continuità della copertura del suolo potrebbe non essere adeguato dal punto di vista idrogeologico, poiché il fenomeno che determina la necessità di proteggere queste aree è l'infiltrazione concentrata, caratteristica più simile a quella di un inghiottitoio.

ABBATTIMENTO MICROINQUINANTI

Lo scrivente Consiglio si era già espresso il 27 aprile 2010 in merito alle prospettate modifiche dell'OPAc sulla tematica dei microinquinanti, che verteva in particolare sulle ricadute finanziarie a carico dei cantoni e dei consorzi, sulle incertezze di natura tecnica per l'abbattimento di tali sostanze e sulle tempistiche di realizzazione. Tali considerazioni erano poi state riprese nel nostro scritto successivo, datato 29 agosto 2012, concernente la presa di posizione cantonale sulla modifica della LPac. Le modifiche proposte nella LPac e nell'OPAc soddisfano parzialmente le nostre richieste.

Con l'introduzione di una tassa causale di 9 CHF annui per abitante permanente allacciato, da versarsi fino al massimo al 2040, sono state gettate le basi per la costituzione di un fondo nazionale da 1.2 Miliardi volto a coprire il 75% dei costi di adeguamento degli impianti selezionati. Ribadiamo tuttavia le nostre riserve per aver esonerato dal versamento della tassa i settori industriali ed artigianali, che pure dovrebbero sottostare al principio causale del "chi inquina paga". Il semplice abbassamento delle soglie di abitanti allacciati, sopra le quali s'impone l'obbligo di installare il modulo anti-microinquinanti, non è causale in quanto le persone giuridiche sono in prima battuta esonerate dalla tassa. È pur vero che Consorzi e/o Comuni possono in seguito decidere di ridistribuire tali oneri su abitanti e industrie con altri criteri. Non è inoltre chiaro quali sono gli impianti di depurazione delle acque (IDA) che entrano in linea di conto nella casistica: la definizione "impianto centrale di depurazione" non è chiara in quanto vi sono diverse tipologie di impianti centralizzati (da fosse comunali a grossi impianti consortili), con un numero di abitanti allacciati estremamente variabile. Sempre per quanto concerne gli oneri finanziari ribadiamo il concetto secondo cui il fondo federale dovrebbe coprire anche gli investimenti necessari per portare la filiera depurativa allo stato della tecnica al fine di implementare il modulo anti-microinquinanti. Non è infatti condivisibile che solo gli IDA situati nel bacino imbrifero del Reno abbiano beneficiato in passato di sussidi ad esempio per impianti di nitrificazione.

Tecnicamente, malgrado le esperienze pilota di Losanna e Regensdorf e l'inaugurazione nel 2014 del modulo di ozonizzazione presso il depuratore di Neugut (Dübendorf), permane incertezza sulla scelta della tecnologia più ideale da adottare, nonché sugli investimenti e sui costi di esercizio. Un adeguamento della legislazione più prudente avrebbe consentito di giungere al momento della riscossione della tassa con informazioni robuste sulla tecnologia disponibile ed i costi ad essa correlati.

Dal profilo pratico, nel Cantone Ticino l'attuazione della strategia microinquinanti presenta qualche difficoltà. Infatti vi sono IDA che rientrano nelle casistiche dell'OPAc e che dovrebbero quindi essere dotati del modulo anti-microinquinanti, ma che scaricano i loro reflui in corsi d'acqua che attraversano il territorio italiano. Ebbene, né le modifiche OPac,

né il testo esplicativo, indicano come affrontare simili situazioni transfrontaliere; ci si limita ad una mera dichiarazione di intenti sul fatto che “la Svizzera si assume le proprie responsabilità nei confronti dell'estero come Paese in cui si trova la parte superiore di importanti fiumi europei, quali il Reno ed il Rodano”. Si dimentica in questo contesto di citare i fiumi al sud delle Alpi.

SPAZIO RISERVATO AI CORSI D'ACQUA

La consultazione ha coinvolto la Sezione dello sviluppo territoriale, la Sezione forestale, la Sezione della protezione dell'aria, dell'acqua e del suolo, l'Ufficio della caccia e della pesca, l'Ufficio dell'energia e la Sezione dell'agricoltura. Sono inoltre pervenute le osservazioni della Sezione dello sviluppo territoriale (Ufficio del piano direttore, Ufficio della pianificazione locale e Ufficio della natura e del paesaggio).

In generale riferendoci alla precedente presa di posizione del Consiglio di Stato (ris. gov. N. 4517 del 14 settembre 2010) prendiamo atto con piacere di questa nuova impronta meno vincolante delle prescrizioni introdotte con la precedente modifica dell'OPAc. Le prescrizioni attuali appaiono infatti estremamente vincolanti, senza possibilità di deroga e con limitata possibilità di applicazione sistematica nella realtà del nostro Cantone. Le modifiche sono essenziali per quei progetti dove il contesto geografico limita notevolmente le soluzioni applicabili o sostenibili economicamente o dove l'urbanizzazione non permette più di trovare dei passaggi all'esterno dello spazio riservato alle acque. Nel merito, e sulla base del rapporto esplicativo che accompagna l'indagine conoscitiva, rileviamo quanto segue.

Art. 41a cpv. 5 lett. a^{bis}

In linea di principio, ritenuto che il Rapporto esplicativo precisa che possono essere considerati corsi d'acqua “*molto piccoli*” esclusivamente quelli che non compaiono sulla carta nazionale 1:25'000, riteniamo di poter condividere la rinuncia per questi casi alla definizione dello spazio riservato alle acque, nella misura in cui le funzioni naturali delle acque possano comunque essere garantite¹.

¹Con la modifica OPAc in esame si allentano le misure di tutela generale dei corsi d'acqua definiti “acque molto piccole” (il termine in lingua italiana è al limite del comprensibile e criticabile se introdotto in un testo legislativo federale) introducendo una nozione di caratterizzazione delle acque supplementare (rimandando ai Cantoni la competenza di stabilire cosa ciò significhi) senza indicare se la “piccolezza” dell'acqua debba essere riferita prioritariamente alla lunghezza, alla larghezza, all'idrologia o ancora alle potenzialità in quanto ecosistema. Potrebbe in questo senso essere più opportuno fare riferimento, per la rinuncia a delimitare il rispettivo spazio di pertinenza, ad acque “con esiguo potenziale ecologico” (nozione di ecologia ex art. 32 lett. b bis LPAc che presuppone la loro “piccolezza” l.s., di cui i Cantoni devono già tenere conto e sono competenti per la rispettiva interpretazione, già derogando -se giudicato opportuno- anche alla salvaguardia di deflussi minimi). In questo modo, per corsi d'acqua con esiguo potenziale ecologico sarebbe possibile derogare, coerentemente, sia alla garanzia di deflussi residuali, sia ad eventuali rivitalizzazioni (che, senz'acqua, non avrebbero grande senso). Mentre corsi d'acqua con potenziale ecologico maggiore, nei quali un deflusso minimo deve essere conservato, meritano anche la riservazione dello spazio a tutela dell'ecosistema acquatico e ripuale, e per un'eventuale sua rivitalizzazione.

Tuttavia, poiché si prevede che sarà competenza dei Cantoni stabilire quali sono i corsi d'acqua "molto piccoli", riteniamo fondamentale che la Confederazione emani delle direttive in tal senso, in modo tale da non creare discrepanze sull'applicazione della norma a livello dei singoli Cantoni, ma anche per dare un indirizzo chiaro ad un principio che costituisce pur sempre un aspetto delicato della tutela delle acque. Non da ultimo per evitare l'adire alle vie ricorsuali è necessaria una definizione di base precisa e vincolante del corso d'acqua molto piccolo.

Questo tema dovrà quindi essere ripreso e sviluppato internamente dalle Linee guida cantonali, in allestimento, in modo tale da garantire uniformità di trattazione del tema a livello comunale.

Art. 41c cpv. 1 lett. b

L'articolo introduce la possibilità di deroga per la realizzazione di piste agricole e forestali senza interesse pubblico all'interno dello spazio riservato alle acque per i corsi d'acqua con un alveo naturale superiore a 4 metri di larghezza. Il rapporto precisa che tali infrastrutture debbano essere sistemate in modo tale da non dover costruire opere a loro protezione lungo le sponde. La formulazione dell'articolo appare invero assai vaga e incongruente con gli scopi dall'art. 36a LPAc.

Lo spazio riservato alle acque viene costituito anche a salvaguardia delle funzioni naturali delle acque, che comprendono i fenomeni erosivi. È pertanto lecito attendersi che, negli anni, piste costruite in deroga vengano minacciate da erosioni spondali e si presenti pertanto la necessità di una loro protezione. Tale apertura appare pertanto in contraddizione con le funzioni che lo spazio riservato alle acque vorrebbe tutelare. Riteniamo di conseguenza fondamentale che il principio secondo il quale non sia ammissibile realizzare manufatti di protezione di piste forestali o agricole costruite in deroga ai disposti dall'art. 41c cpv. 1 sia perlomeno palesato ed ancorato nell'Ordinanza stessa, piuttosto che richiamato nel rapporto esplicativo. Lo stesso dicasi per quanto riguarda l'obbligo di collocare queste infrastrutture il più possibile al margine dello spazio riservato alle acque.

Art. 41c cpv. 1 lett. c

La modifica proposta esplicita la facoltà dell'autorità competente ad autorizzare, nello spazio di pertinenza delle acque, nuovi impianti che servono ai prelievi e alle immissioni di acqua quindi anche per impianti idroelettrici o per altri utilizzi delle acque. Quindi con queste nuove modifiche, alla deroga che permette la realizzazione di un'opera di presa, di captazione delle acque sul corso d'acqua si aggiunge anche quella di realizzare le necessarie opere (quali ad esempio condotte, dissabbiatori, ecc.) che servono per il prelievo d'acqua. Queste modifiche sono essenziali per progetti dove il contesto geografico e di urbanizzazione limita notevolmente le soluzioni applicabili.

Inoltre, né il nuovo articolo né il rapporto esplicativo menzionano i manufatti legati allo smaltimento delle acque provenienti dal sistema misto (bacini chiarificazione, scaricatori di piena, ecc.) o dalle canalizzazioni acque meteoriche, che scaricano nei ricettori e sono quindi ad ubicazione vincolata. Anche tale deroga andrebbe a nostro avviso adeguatamente menzionata.

Art. 41c^{bis}

Il nuovo articolo esplicita le prescrizioni emanate dall'Ufficio federale dello sviluppo territoriale in merito ai disposti dell'art. 36a cpv. 3 LPac inerente al computo delle zone SAC situate all'interno dello spazio riservato alle acque. Riteniamo che l'approccio - che prevede che le zone SAC situate all'interno dello spazio riservato alle acque vengano indicate in modo separato, e che solo le perdite effettive di superfici SAC riconducibili ad erosioni o a interventi di rivitalizzazione siano da compensare - costituisca una risposta confacente alla problematica. La modifica dell'OPAc va quindi nella giusta direzione e per situazioni dove è prevista la perdita di SAC prevede l'obbligo della compensazione.

Condividiamo e sottoscriviamo pertanto la modifica proposta, ritenuto che alla Confederazione deve competere la garanzia del contingente SAC e, dunque, l'obbligo di sostituzione al momento in cui lo stesso non viene più raggiunto. Ai cantoni deve per contro competere la scelta di compensare o meno il territorio agricolo in condizioni e situazioni diverse. In questo ambito il Cantone Ticino ha ancorato il principio della compensazione della diminuzione della zona agricola nella Legge sulla conservazione del territorio agricolo. L'attività agricola è confrontata con il problema della scarsità di terreno disponibili sui fondi valli. Pertanto il concetto del compenso reale deve essere esteso anche a tutta la zona agricola visto che la superficie SAC rappresenta solo un quarto della superficie agricola utile totale.

In generale riguardo al tema spazio riservato alle acque e agricoltura dobbiamo rammentare le riserve e le preoccupazioni che la Sezione agricoltura manifesta in merito e che per completezza riportiamo integralmente in nota².

² Da un punto di vista agricolo generale l'art. 41c bis penalizza definitivamente e in modo importante l'utilizzo delle superfici per l'avvicendamento delle colture (zona agricola SAC) nello spazio riservato alle acque (obbligo di gestione agricola estensiva). Di conseguenza l'agricoltore si vede privare forzatamente di parti di terreno agricolo pregiato, che normalmente può utilizzare per la rotazione delle colture. Al momento dell'entrata in vigore dell'ordinanza in oggetto suddette superfici dovranno essere gestite estensivamente, causando una perdita economica al gestore.

Secondo quanto indicato nel rapporto esplicativo abbiamo rilevato alcuni punti che a nostro avviso devono essere chiariti.

Il primo riguarda le superfici SAC all'interno dello spazio riservato alle acque (art. 41 c bis cpv. 1) che devono essere gestite estensivamente. Chiediamo che queste superfici vengano computate in modo separato e distinto dalle SAC attuali. Inoltre queste SAC devono essere prive di qualsiasi ostacoli (muretti, siepi, boschetti, ecc.).

Il secondo aspetto molto importante riguarda il compenso della zona agricola SAC e semplicemente agricola persa a seguito di rivitalizzazioni o erosioni (art. 41 c bis cpv. 2) che non può più essere utilizzata a scopo agricolo. Il capoverso parla esclusivamente di superfici coltivate e in seguito SAC, mentre per noi è fondamentale riconoscere una perdita di zona agricola per tutte le superfici agricole utili. A nostro avviso il capoverso va modificato generalizzando il compenso agricolo per qualsiasi riduzione di superficie agricola e non solo le SAC.

Inoltre, è importante poter aggiungere sempre allo stesso capoverso o con uno nuovo che la superficie agricola SAC persa va compensata in modo reale. Con compenso reale s'intende recupero di superfici non agricole al fine di conservare uno spazio agricolo sufficiente. Pertanto non condividiamo assolutamente quanto asserito nel "Rapporto esplicativo" dell'UFAM del 22.12.2014 a pagina 12 ultimo paragrafo. Citiamo "....Come misure di accompagnamento destinate alla compensazione della perdita di tali suoli in caso di progetti di rivitalizzazione, e in aggiunta alle possibilità di compensazione di cui già dispongono (ad es. dezonamento, rilevamento di superfici sinora non rilevate), i Cantoni possono valorizzare dei suoli in SAC.....". Il compenso reale deve avvenire con aree di pari estensioni e qualità agricola e il valore di reddito agricolo del fondo addotto in compensazione dovrà essere pari a quello del fondo da compensare.

Inoltre la traduzione dal tedesco all'italiano di "ackerfähiges Kulturland" in "superfici coltivate idonee alla riutilizzazione agricola" all' art. 41 c bis cpv. 1 e 2. Sarebbe forse meglio specificare le superfici idonee alla campicoltura e quindi utilizzate per l'avvicendamento colturale (coltivazione in rotazione). Questo aspetto potrebbe essere meglio chiarito con l'UFAG a proposito della terminologia agricola.

MODIFICHE MINORI OPAC

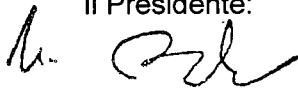
Prendiamo atto delle modifiche concernenti l'abrogazione delle norme che vietano l'utilizzo dei fanghi come fertilizzanti (art. 7, cpv. 2, art. 17, cpv. 4, art. 20, cpv. 3 e art. 21, cpv. 2.), della richiesta ai Cantoni di trasmettere all'UFAM le carte di protezione delle acque in formato elettronico e non più cartaceo, nonché dell'introduzione dell'obbligo di controllo visivo ogni 10 anni dei depositi soggetti ad autorizzazione. Tutte queste modifiche puntuali incontrano il nostro favore.

In conclusione, condividiamo in generale le proposte di modifica dell'OPAC che ci avete sottoposto. Auspichiamo tuttavia che gli emendamenti che abbiamo richiesto vengano implementati nell'ordinanza al termine della procedura di consultazione.

Vogliate gradire, gentili signore, egregi signori, i nostri distinti saluti.

PER IL CONSIGLIO DI STATO

Il Presidente:



M. Bertoli

Il Cancelliere:



G. Gianella

Copia per conoscenza:

Sezione dello sviluppo territoriale (dt-sst@ti.ch)

Ufficio della natura e del paesaggio (dt-unp@ti.ch)

Divisione dell'ambiente (dt-da@ti.ch)

Ufficio della caccia e della pesca (dt-ucp@ti.ch)

Sezione forestale (dt-sf@ti.ch)

Sezione della protezione dell'aria, dell'acqua e del suolo (dt-spaas@ti.ch)

Ufficio della protezione delle acque e dell'approvvigionamento idrico (dt-spaas@ti.ch)

Ufficio dei corsi d'acqua (dt-uca@ti.ch)

Sezione dell'agricoltura (dfe-sa@ti.ch)

Ufficio dell'energia (dfe-energia@ti.ch)

Delegato cantonale per le relazioni confederali (joerg.debernardi@ti.ch)

Deputazione ticinese alle Camere federali (delegato.berna@ti.ch, renata.gottardi@ti.ch, sara.guerra@ti.ch, nicolo.parente@ti.ch)

Pubblicazione in Internet