

Repubblica e Cantone Ticino
Consiglio di Stato
Piazza Governo 6
Casella postale 2170
6501 Bellinzona
telefono +41 91 814 43 20
fax +41 91 814 44 35
e-mail can-sc@ti.ch

Repubblica e Cantone
Ticino

Il Consiglio di Stato

Ufficio federale dell'energia
Consultazione 16.452
3003 Berna

e-mail: revision-wrg@bfe.admin.ch

16.452 n. IV. Pa. Rösti. Aggiornare l'esame dell'impatto ambientale per consentire un maggiore sfruttamento della forza idrica per la produzione e lo stoccaggio di energia

Gentili signore,
egregi signori,

vi ringraziamo per averci dato l'opportunità di esprimere la nostra opinione in merito alla summenzionata procedura di consultazione. Di seguito formuliamo le nostre osservazioni alle modifiche di legge proposte.

Con l'iniziativa parlamentare 16.452 "Aggiornare l'esame dell'impatto ambientale per consentire un maggiore sfruttamento della forza idrica per la produzione e lo stoccaggio di energia" A. Rösti chiede che nella legge federale sull'utilizzazione della forza idrica (LUF) sia introdotta una norma per la quale, in caso di rilascio di una nuova concessione di diritti d'acqua o di modifiche a una concessione già in vigore, l'esame dell'impatto sull'ambiente (EIA) consideri quale "stato iniziale" lo stato dell'impianto al momento della presentazione della domanda (nuova concessione, rinnovo o modifiche previste), ovvero lo "stato attuale", e non lo stato precedente la costruzione della centrale idroelettrica in questione.

Con Rapporto del 9 ottobre 2018 la CAPTE-N sostiene tale modifica legislativa (nuovo art. 58a cpv. 5 LUF).

La proposta di minoranza propone inoltre che ad ogni rinnovo di concessione si esaminino pure misure proporzionate a favore di natura e paesaggio, basate sul potenziale di valorizzazione della zona dell'impianto (nuovo art. 58a cpv. 6 LUF).

Il settore della produzione idroelettrica è di grande importanza per il Cantone Ticino, che con una potenza massima disponibile ai generatori di circa 1'670 MW e una produzione annua media dell'ultimo decennio di circa 3'700 GWh è il terzo cantone produttore a livello Svizzero.

Gli scopi dichiarati alla base dell'introduzione del nuovo art. 58a cpv. 5 LUFi si riallacciano agli obiettivi della politica energetico-climatica a livello federale e si conciliano con quelli della politica energetica cantonale là dove, oltre a favorire la conversione energetica, puntano all'incremento della produzione indigena di energia elettrica da fonti rinnovabili, in particolare sfruttando appieno il potenziale presente negli impianti già esistenti.

Teniamo innanzitutto a rilevare che una possibile facilitazione dell'allestimento del Rapporto sull'impatto ambientale (RIA) non porta necessariamente a un incremento dello sfruttamento della forza idrica, ma tutt'al più ad una semplificazione degli approfondimenti richiesti e a una conseguente diminuzione dei costi di allestimento del RIA. D'altra parte la nuova norma costituisce un'eccezione a uno dei principi basilari di protezione dell'ambiente, valido per tutti gli impianti costruiti prima dell'entrata in vigore delle normative ambientali ma ora soggetti all'EIA, che implica, in caso di modifica, la valutazione del loro impatto pregresso, cioè sulla situazione ambientale originale. Proprio in questo senso, in questi casi la legge sulla protezione della natura (LPN) prevede la compensazione e sostituzione di biotopi compromessi dall'impatto degli impianti idroelettrici esistenti.

Inoltre, gli approfondimenti che risalgono al periodo precedente la costruzione degli impianti restano comunque necessari per ottemperare le disposizioni in materia di pesca, quindi anche uno snellimento delle procedure (nel senso della riduzione dei tempi necessari) deve essere relativizzato.

Cionondimeno questa proposta nasce anche con l'intento di creare la necessaria certezza del diritto, a fronte di una situazione a livello nazionale poco coerente: in effetti sono diverse le prassi adottate dai Cantoni e divergenti gli auspici di questi ultimi in materia; pure le indicazioni fornite da parte della Confederazione si sono modificate nel tempo e non risultano del tutto chiare nella sostanza delle esigenze da adempiere (anche sulla base della perizia legale dott. P. Keller del 5 aprile 2016). Dello stesso avviso lo scrivente Consiglio, che conseguentemente ritiene indispensabile stabilire chiarezza e certezza del diritto per i seguenti motivi:

- per il ruolo fondamentale del settore idroelettrico nella Strategia Energetica 2050 quale fonte di approvvigionamento principale, indigena e rinnovabile in seguito all'abbandono del nucleare. In Ticino praticamente tutte le concessioni in vigore per i grandi impianti idroelettrici giungeranno a scadenza fra il 2024 e il 2048, rispettivamente a livello svizzero entro il 2050 giungono a scadenza due terzi delle concessioni. Pertanto disporre di una definizione chiara dello "stato iniziale" assume un'importanza rilevante nell'ambito della procedura di rinnovo delle concessioni o nel nostro caso per il rilascio delle necessarie autorizzazioni in seguito all'esercizio del diritto di riscatto e l'utilizzo in proprio tramite l'azienda elettrica cantonale, come sancito nella legge sull'utilizzazione delle acque (LUA);

- per poter disporre di una indicazione chiara in quanto l'Amministrazione federale ha modificato nel tempo la prassi vigente. Inizialmente nel Manuale EIA (Direttiva della Confederazione per l'esame dell'impatto sull'ambiente, UFAM, 2000), l'UFAM descriveva lo stato iniziale in occasione del rinnovo di una concessione come la situazione che ci sarebbe stata oggi qualora la concessione precedente non fosse mai stata rilasciata e l'impianto non fosse mai stato costruito. Poi a seguito di alcune specifiche richieste in merito, formulate nell'ambito dell'elaborazione della documentazione necessaria per il rinnovo di alcune concessioni, l'UFAM ha richiesto delle perizie giuridiche esterne che non hanno tuttavia soddisfatto.

Susseguentemente, nel 2016, per mezzo di una dichiarazione congiunta, UFAM e UFE (30 giugno 2016) hanno fra l'altro raccomandato che per i prossimi rinnovi delle concessioni ci si basi sullo stato attuale per determinare le misure di sostituzione secondo l'articolo 18 cpv 1ter della legge sulla protezione della natura (LPN). Tuttavia, in base alla dichiarazione congiunta citata, lo stato iniziale prima della costruzione degli impianti continua ad essere richiesto e deve essere riassunto nel RIA quale base solida alla valutazione di tutte le misure di sostituzione proposte in base alla LPN al momento del rinnovo di concessione.

Nell'ultimo decennio il Cantone Ticino si è confrontato con lo svolgimento di tre procedure per il rinnovo di concessioni per l'utilizzo delle acque sottoposte a EIA in impianti costruiti nella prima metà del secolo scorso. Conformemente all'art. 10b cpv. 2 lett. a) LPamb, alla giurisprudenza in materia (decisione del Tribunale federale nella sua sentenza relativa alla centrale idroelettrica di Lungern DTF 126 II 283 E. 3c) e alle indicazioni contenute nel Manuale EIA, è stato adottato il principio per il quale lo stato iniziale equivale alla situazione che si prefigurerebbe qualora la concessione precedente non fosse mai stata rilasciata e l'impianto non fosse mai esistito, ovvero la situazione ambientale non ancora influenzata dal progetto. Il Servizio cantonale di protezione dell'ambiente si era anche rivolto a UFAM, il quale aveva confermato che quando si rinnova una concessione in scadenza, lo stato iniziale deve corrispondere alla situazione che si sarebbe trovata senza la centrale elettrica e su questa base vanno determinare le necessarie misure di recupero o sostituzione ai sensi degli artt. 6 e 18 LPN. Se non fosse possibile risalire in maniera sufficiente allo stato iniziale UFAM consigliava, in alternativa, di utilizzare un'area di riferimento paragonabile all'area in esame dove valutare la situazione e l'efficacia delle misure considerate, oppure di determinare le stesse a partire dallo stato attuale per mezzo di un approccio fittizio e retrospettivo.

Alla luce delle diverse e mutevoli indicazioni da parte della Confederazione, una chiarificazione definitiva sulle esigenze legali discendente dall'interpretazione dell'art. 10b cpv. 2 lett. a) LPamb è effettivamente ritenuta necessaria.

Nel Cantone Ticino la vasta e imponente infrastruttura idroelettrica rappresenta un'eredità d'importanza strategica per la politica cantonale energetica, il cui mantenimento, ottimizzazione e potenziamento corrisponde a una delle principali misure del Piano energetico cantonale.

Cionondimeno lo scrivente Consiglio ha dimostrato di tenere conto parimenti dell'impatto pregresso di tale infrastruttura sull'ambiente e dell'interesse pubblico al risanamento del territorio. Si tratta infatti di impianti idroelettrici sorti nel secolo scorso o addirittura alcune parti anche nel XIX, che non sono evidentemente stati sottoposti a valutazioni ambientali globali secondo la legislazione odierna né per i quali sono state attuate le misure di risanamento, mitigazione o sostituzione previste dalla legislazione oggi in vigore. In questo senso, il 3 agosto 2018 lo scrivente Consiglio ha deciso le misure di risanamento dei corsi d'acqua influenzati dai prelievi a scopo idroelettrico, interpretando pienamente le disposizioni previste dalla legge federale sulla protezione delle acque (art. 80 cpv. 1 e cpv. 2 LPAc).

La realizzazione degli impianti idroelettrici in passato ha indubbiamente modificato il paesaggio e l'ambiente generalmente in negativo ma in alcuni casi anche in positivo. La realizzazione di impianti di accumulazione o altri bacini di ritenzione ha infatti talvolta creato le condizioni necessarie per altri ambienti terrestri o semiterrestri nel frattempo divenuti oggetto di protezione. Tutto ciò deve poter essere considerato nella sua globalità.

Se l'impianto non è mai stato sottoposto a esame dell'impatto sull'ambiente, significa che non sono stati ponderati nel loro insieme gli interessi a favore dell'impianto e a favore dell'ambiente. Considerare lo stato attuale come base di valutazione per la conservazione o la modifica dell'impianto costituisce come detto un'eccezione ad eseguire tale ponderazione nella sua globalità, principio di base delle normative ambientali e di pianificazione territoriale e in particolare della LPN, che sancisce pure il principio di compensazione/sostituzione, secondo il quale la tutela della natura non si esaurisce con la conservazione degli spazi vitali esistenti, ma passa anche attraverso il recupero e il ripristino delle situazioni compromesse. Un principio, quello del potenziamento dell'infrastruttura ecologica, contenuto anche nel Concetto Biodiversità Svizzera, adottato dal Consiglio federale nel 2012.

La modifica proposta comporterebbe una valutazione dell'ambiente basata su dati e informazioni di base slegati nel tempo anche da diverse decine di anni: LCSP in base ai dati storici naturali, come finora; LPAc in base a dati idrologici recenti ma senza prelievi di sorta, influenzando direttamente la produzione idroelettrica; LPN in base alla situazione attuale. Natura, paesaggio, corsi d'acqua e biotopi (in particolare quelli legati ai corsi d'acqua, come le zone golenali) non possono però essere trattati a compartimenti stagni. La modifica proposta comporterà quindi difficoltà in una valutazione generale coerente e difficoltà nel determinare le misure necessarie per la tutela dell'ambiente nella sua accezione globale.

La proposta legislativa parte dall'assunto che per impianti esistenti da diversi decenni o addirittura oltre il secolo (o per impianti più recenti, che però hanno sostituito infrastrutture ancora più vecchie) non sia per nulla semplice ricostruire lo stato iniziale. In questo senso la proposta vorrebbe presentarsi in un'ottica definita pragmatica, volta a semplificare le valutazioni ambientali legate alla LPN. Nell'esperienza dei servizi cantonali preposti all'applicazione della LPN, tale esercizio (nella misura permessa dalla consultazione di carte, documenti e dati storici esistenti) non ha fino ad ora comportato problemi insormontabili. Per l'impianto del Ritom per esempio, ciò è stato possibile grazie alla disponibilità di un archivio storico

importante di una ex-regia federale quale le FFS. Pur non disponendo di regola di una tale base per i vecchi impianti idroelettrici, una ricostruzione della situazione iniziale su altri materiali storici è sempre risultata possibile in misura sufficiente per una valutazione degli impatti e delle misure ai sensi della LPN. Il pragmatismo costruttivo non corrisponde allo smantellamento dei principi della legislazione ambientale, ma piuttosto alla ricerca e accettazione di soluzioni sostenibili sulla base dei dati oggettivamente disponibili. Ciò è sempre stato possibile nel nostro Cantone.

Le motivazioni di pragmaticità e razionalità richiamate dal mozionante e dal Rapporto della CPAPTE-N, che possiamo comprendere quale Cantone alpino per il quale il settore idroelettrico è di grande importanza (richiamiamo in questo senso la presa di posizione allegata della Conferenza dei governi dei cantoni alpini del 20 dicembre 2018), nascono verosimilmente da esperienze negative, di grande difficoltà di applicazione negli altri cantoni dei principi vigenti, sulle quali solo la Confederazione può avere una visione globale. La norma proposta non avrà tuttavia quale conseguenza un reale incremento della produzione idroelettrica o uno snellimento delle procedure.

Il Consiglio di Stato ritiene che se la modifica in oggetto risulti quale allentamento dei principi di protezione ambientale e sottrazione di impianti (per ora uno) a tali principi è allora indispensabile un'analisi generale dell'applicazione della LPAmb e della LPN (e non solo della LUF1).

Invitiamo il Legislativo federale a chiedere conto ai servizi dell'Amministrazione federale, e a UFAM in particolare, della reale difficoltà riscontrata nell'ambito dei rinnovi di concessioni dell'applicazioni delle normative vigenti della LPAmb e della LPN, al punto da giustificare una modifica legislativa federale che vada nel senso del proposto art. 58a cpv. 5 LUF1. La stessa Confederazione potrà altresì valutare il principio di un trattamento equo rispetto ad altre infrastrutture (non idroelettriche) realizzate in passato e coerente con la prassi dei paesi confinanti per le acque internazionali. Si tratta di valutare il criterio dell'uguaglianza nella valutazione fra impianti idroelettrici e altre importanti infrastrutture, quali strade, ferrovie, ecc. sottoposte all'OEIA. In questo senso, rileviamo peraltro che con la modifica legislativa proposta ci si allineerebbe con i dispositivi vigenti dei Paesi vicini interessati da concessioni per le acque internazionali. In particolare in Germania ed in Austria vige quale periodo di riferimento il cosiddetto "Ist-Zustand". Tali concessioni non interessano comunque impianti siti nel nostro Cantone.

Infine la proposta di minoranza, art. 58a cpv. 6 LUF1, che obbligherebbe l'autorità concedente, a ogni rinnovo di concessione, a esaminare delle misure proporzionate a favore della natura e del paesaggio indipendentemente dal fatto che tale rinnovo sia o meno connesso a nuovi interventi in biotopi degni di protezione, così come proposta non rappresenta una contropartita valida alle conseguenze del cpv. 5 discusso sopra.

Tale proposta non va certo nella direzione di disporre di regole chiare e razionali, né il concetto di valorizzazione *sui generis* basato sul principio del potenziale ecologico contempla il rapporto di causalità che dovrebbe invece governare i processi di recupero e ricostituzione degli ambienti naturali nell'ambito dei progetti che generano, o hanno generato, grandi impatti sulla natura e sul paesaggio.

La proposta, solamente se ben definita e precisata negli intendimenti, permetterebbe di reintrodurre, in una certa misura, la possibilità di operare una ponderazione globale degli interessi che prenda in conto le potenzialità dell'area influenzata dall'impianto.

Ringraziamo per l'attenzione che sarà rivolta alle nostre osservazioni e porgiamo i nostri migliori saluti.

PER IL CONSIGLIO DI STATO

Il Presidente:



Claudio Zali

Il Cancelliere:



Arnoldo Coduri

Copia p.c.:

- Divisione dell'ambiente (dt-da@ti.ch)
- Divisione dello sviluppo territoriale e della mobilità (dt-dstm@ti.ch)
- Divisione delle risorse (dfe-dr@ti.ch)
- Deputazione ticinese alle camere federali (can-relazioniesterne@ti.ch)
- Pubblicazione in internet