

ad 07.492

Iniziativa parlamentare Protezione e utilizzo dei corsi d'acqua

Rapporto della Commissione dell'ambiente, della pianificazione del territorio e dell'energia del Consiglio degli Stati del 12 agosto 2008

Parere del Consiglio federale

del 19 settembre 2008

Onorevoli presidente e consiglieri,

conformemente all'articolo 112 capoverso 3 della legge sul Parlamento (LParl), vi sottoponiamo il nostro parere in merito al rapporto della Commissione dell'ambiente, della pianificazione del territorio e dell'energia del Consiglio degli Stati del 12 agosto 2008 concernente la protezione e l'utilizzo dei corsi d'acqua.

Gradite, onorevoli presidente e consiglieri, l'espressione della nostra alta considerazione.

19 settembre 2008

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Pascal Couchepin
La cancelliera della Confederazione, Corina Casanova

Parere

1 Situazione iniziale

Con lettera del 22 agosto 2008 la Commissione dell'ambiente, della pianificazione del territorio e dell'energia del Consiglio degli Stati (CAPTE-S) sottopone per parere al Consiglio federale il progetto di iniziativa parlamentare *Protezione e utilizzo dei corsi d'acqua* (07.492). Il progetto rappresenta un controprogetto indiretto all'iniziativa popolare «Acqua viva».

L'iniziativa popolare «Acqua viva» è stata depositata il 3 luglio 2006 con 161 836 firme valide. L'8 giugno 2007 il Consiglio federale ha deciso di chiedere al Parlamento di sottoporre l'iniziativa popolare «Acqua viva», senza controprogetto, al voto del Popolo con la raccomandazione di respingerla. Nel suo messaggio il Consiglio federale ha riconosciuto la grande necessità d'intervento in relazione all'attuale stato delle acque, ma ha ritenuto che i problemi debbano essere risolti con i mezzi della legislazione vigente.

Il 6 giugno 2007 il consigliere agli Stati Simon Epiney ha presentato una mozione (07.3311. Epiney. Rinaturazione dei corsi d'acqua. Controprogetto all'iniziativa popolare «Acqua viva»), che incarica il Consiglio federale di elaborare un controprogetto all'iniziativa in base al quale i progetti di rinaturazione dei corsi d'acqua sarebbero finanziati mediante il prelievo di 0,1 centesimo per ogni chilowattora sui costi di trasporto delle reti ad alta tensione. Il Consiglio degli Stati, che intendeva opporre all'iniziativa popolare un controprogetto indiretto, ha accolto la mozione. Il 6 dicembre 2007 anche il Consiglio nazionale ha votato a favore di questa mozione.

La CAPTE-S ha poi elaborato mediante l'iniziativa parlamentare *Protezione e utilizzo dei corsi d'acqua* (07.492) un controprogetto indiretto all'iniziativa popolare «Acqua viva». Nel corso dell'ampia procedura di consultazione, le proposte di modifica dei testi di legge hanno incontrato un notevole consenso. Solo due Cantoni, l'Unione democratica di centro e singole organizzazioni non hanno ritenuto necessario un controprogetto. La versione aggiornata del progetto è stata definita dalla CAPTE-S il 12 agosto 2008 e licenziata con 10 voti contro 0 e 3 astensioni a destinazione del Consiglio degli Stati. Contemporaneamente il Consiglio federale è stato invitato a esprimere il suo parere.

2 Parere del Consiglio federale

2.1 Riflessioni di carattere generale

Il Consiglio federale non ha mai contestato la necessità d'intervento per migliorare lo stato delle acque, ma ha ritenuto che le richieste dei promotori potessero essere attuate con i mezzi dell'attuale legislazione. Dopo l'adozione da parte del Parlamento della mozione Epiney e l'ampio consenso registrato dalle proposte della CAPTE-S nel corso della procedura di consultazione, il Consiglio federale non si oppone più a un controprogetto. Osserva che nel progetto sono considerate sia le esigenze della protezione sia quelle dell'utilizzo delle acque.

Qui di seguito è presentata la valutazione generale del Consiglio federale su questo controprogetto:

- diversamente dall'iniziativa popolare, il controprogetto prevede unicamente la rivitalizzazione dei 4000 km più importanti su un totale di 15 000 km di corsi d'acqua sottoposti a interventi di canalizzazione e bonifica. Questa pianificazione delle priorità permette di ottenere un rapporto costi-benefici ottimale e di contenere gli investimenti complessivi necessari;
- il controprogetto prevede la riduzione degli effetti negativi del flusso discontinuo presso le centrali idroelettriche tramite provvedimenti edilizi. In tal modo non sono compromesse la produzione di elettricità, specialmente di corrente di punta e di controllo, e quindi la sicurezza di approvvigionamento del Paese. L'iniziativa popolare, al contrario, si pone come obiettivo un rapido e generalizzato risanamento dei corsi d'acqua, tale da comportare anche provvedimenti d'esercizio con inevitabili pesanti perdite finanziarie e una minore sicurezza di approvvigionamento elettrico;
- le misure necessarie a riequilibrare il bilancio del materiale solido di fondo tengono conto sia delle richieste espresse dall'iniziativa popolare sia delle esigenze di utilizzo delle acque e di protezione contro le piene;
- nel settore delle disposizioni sui deflussi residuali, il progetto ammette anche un certo aumento dell'utilizzo delle acque senza che le loro funzioni ecologiche risultino eccessivamente pregiudicate.

2.2 Parere del Consiglio federale su singole proposte di modifica

Il Consiglio federale è favorevole all'approccio globale nella determinazione degli spazi riservati alle acque per ottenerne la rivitalizzazione, per definirne le modalità di utilizzo e per attuare misure di protezione contro le piene. Un simile approccio non è importante solo per la rivitalizzazione, ma, rafforzando contemporaneamente la protezione contro le piene, assume anche un particolare rilievo nella prospettiva del cambiamento climatico.

L'obbligo di rivitalizzazione si limita a prevedere misure prioritarie molto utili per la natura, le attività ricreative e il turismo.

Complessivamente, per l'allargamento degli alvei nell'ambito delle rivitalizzazioni è stato previsto l'utilizzo di circa 2000 ha di terreni agricoli (circa 30 ha l'anno). Il Consiglio federale è del parere che queste piccole superfici, laddove secondo il relativo piano settoriale siano annoverate tra le superfici per l'avvicendamento delle colture, debbano essere compensate oppure, qualora questo non sia possibile, debbano essere escluse dal suddetto piano settoriale. I complessivi 20 000 ha circa di terreni agricoli, destinati a coltivazione estensiva per garantire lo spazio riservato alle acque, sono compatibili con il piano settoriale delle superfici per l'avvicendamento delle colture, visto che all'occorrenza possono essere di nuovo abbastanza rapidamente coltivati in modo intensivo.

Il Consiglio federale accoglie favorevolmente anche il risanamento, circoscritto a provvedimenti edilizi, degli effetti negativi del flusso discontinuo dei corsi d'acqua e il fatto che tali provvedimenti edilizi siano armonizzati tra di loro nei rispettivi

bacini imbriferi e siano pianificati in modo tale da sfruttare le sinergie. Si eliminano così importanti svantaggi dei corsi d'acqua, risorsa a impatto zero sul clima, e si riduce fortemente l'impatto sulle acque e sui rispettivi paesaggi con conseguente miglioramento anche dell'attrattiva turistica del nostro Paese. Questi investimenti nel risanamento dei corsi d'acqua accrescono il valore dell'energia elettrica prodotta poiché essa risulta così essere conforme ai requisiti previsti per l'ecoenergia.

Sono accolte anche le flessibilizzazioni materiali nel settore delle disposizioni sui deflussi residuali, perché possono apportare un aumento annuale della produzione dell'ordine di 100–250 GWh, senza che le funzioni ecologiche delle acque risultino eccessivamente pregiudicate.

Il passaggio della competenza relativa all'approvazione dei piani di protezione e di utilizzazione delle acque (PPU) dal Consiglio federale all'autorità competente per la procedura principale viene tuttavia respinto dal Governo per i seguenti motivi: le disposizioni derogatorie concernenti i PPU sono formulate in modo generico e flessibile e, soprattutto, non contenendo alcun chiaro criterio riguardante la compensazione, non definiscono alcuna condizione concreta per la concessione di una deroga. Finora, grazie alla competenza per l'approvazione, il Consiglio federale è stato in grado di garantire l'adempimento del mandato costituzionale che prevede di garantire adeguate disposizioni in materia di deflussi residuali. Senza l'obbligo dell'autorizzazione tale adempimento non sarebbe più garantito. Inoltre, l'autorizzazione federale contribuisce a rafforzare la certezza del diritto e l'uguaglianza giuridica e impedisce che, a causa di criteri non chiari, i tribunali debbano giudicare la legittimità dei PPU. Evitando il ricorso a procedimenti giudiziari, l'obbligo dell'autorizzazione federale contribuisce anche a migliorare l'efficienza della procedura dei PPU.

Per quanto riguarda il finanziamento dei provvedimenti di risanamento nei settori del flusso discontinuo, del materiale solido di fondo e della migrazione dei pesci, il Consiglio federale è del parere che la società nazionale di rete debba rimborsare ai proprietari di impianti idroelettrici, allo scopo di tutelarne i diritti acquisiti, i costi integrali legati ai provvedimenti stessi.

2.3 Parere del Consiglio federale sulle ripercussioni finanziarie del progetto nel settore delle rivitalizzazioni

Il progetto prevede che le rivitalizzazioni siano finanziate in media per il 65 per cento con risorse generali della Confederazione (40 mio. di fr. l'anno).

Il Consiglio federale ritiene che un sussidio «medio» del 65 per cento sia troppo elevato. Un'alta percentuale di sussidio appare giustificata solo da interventi prioritari di rivitalizzazione concernenti soprattutto la tutela di interessi nazionali (conservazione e promozione della biodiversità). Non c'è dubbio che un'elevata percentuale di sussidio serve a ridurre la pressione quando si decide di realizzare le rivitalizzazioni invece di altre opere. A questo proposito si deve anche tener presente che la Confederazione, attraverso la sua precedente politica di bonifica e di sistemazione dei corsi d'acqua, ha contribuito alla realizzazione di opere di arginatura. Il Consiglio federale ritiene, tuttavia, che una percentuale del 65 per cento debba costituire il tetto massimo del sussidio. Essa sarebbe, inoltre, coerente con quella prevista per la

protezione contro le piene, che ammonta pure a un massimo del 65 per cento. Il Consiglio federale ritiene che la definizione del regime di sussidio della «rivitalizzazione delle acque» con adeguamento a quello della «protezione contro le piene» vada fissata a livello di ordinanza.

Qui di seguito è presentata la valutazione del Consiglio federale concernente le ulteriori risorse federali (40 mio. di fr. l'anno), necessarie per il finanziamento delle rivitalizzazioni.

Tenuto conto della sua importanza, il Consiglio federale non è contrario, in linea di principio, alla realizzazione di questo nuovo compito. Rammenta, tuttavia, che, anche in presenza di una migliore situazione finanziaria della Confederazione, le spese vanno gestite in modo restrittivo per mantenere l'equilibrio a lungo termine tra entrate e uscite. Per il bilancio federale il progetto comporta, tuttavia, uscite supplementari non finanziate pari a 40 milioni di franchi l'anno perché questi compiti non sono compensati dalla rinuncia ad altre spese. Inoltre, la Confederazione dovrà versare nuove indennità alle attività pianificate dei Cantoni, con un ulteriore aggravio delle finanze federali per un ammontare complessivo di 5 milioni di franchi. Poiché si tratta di nuove disposizioni relative ai sussidi, che ricadono sotto il freno alle spese, il Parlamento deve approvare questa spesa in ciascuna Camera con la maggioranza prevista dall'articolo 159 capoverso 3 lettera b Cost.

Il Consiglio federale rammenta infine che questo nuovo compito avrà per la Confederazione e per i Cantoni conseguenze anche sull'effettivo del personale. A livello di Confederazione, si renderanno necessari cinque posti di lavoro a tempo pieno per la valutazione delle domande di contributi e per la consulenza offerta ai Cantoni in vista delle rivitalizzazioni e del risanamento dei corsi d'acqua.

2.4 Sintesi del parere del Consiglio federale e proposta

Il Consiglio federale sostiene la linea perseguita dal rapporto del della Commissione dell'ambiente, della pianificazione del territorio e dell'energia del Consiglio degli Stati (CAPTE-S) 12 agosto 2008 e approva, con tre eccezioni, anche le modifiche di legge in esso proposte:

- Il Consiglio federale propone di non modificare l'articolo 32 lettera c LPaC per quanto riguarda il passaggio della competenza in materia di approvazione dei piani di protezione e di utilizzazione delle acque (PPU) dal Consiglio federale all'autorità competente per la procedura principale.
- Il Consiglio federale propone di modificare l'articolo 15a^{bis} LEne (minoranza). D'intesa con l'Ufficio federale dell'ambiente e il Cantone interessato e previa consultazione del concessionario, la società nazionale di rete rimborsa al concessionario tutti i costi derivanti dalla perdita dei diritti acquisiti dovuta ai provvedimenti presi nei settori del flusso discontinuo, del materiale solido di fondo e della migrazione dei pesci.
- Il Consiglio federale propone che il sussidio federale per le rivitalizzazioni dei corsi d'acqua secondo l'articolo 62b capoverso 2 LPaC non sia «in media del 65 per cento dei costi» bensì «fino al 65 per cento dei costi».

