



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Dipartimento federale dell'ambiente,
dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni DATEC
Ufficio federale dell'ambiente UFAM

23.05.2016

Rapporto esplicativo concernente la modifica dell'ordinanza sulla protezione delle acque

Pacchetto di ordinanze ambientali primavera 2017

Riferimento/Numero d'incarto: P205-0847

Rapporto esplicativo concernente la modifica dell'ordinanza sulla protezione delle acque

1 Situazione iniziale

Con la revisione della legge del 24 gennaio 1991 sulla protezione delle acque entrata in vigore nel gennaio 2011, i Cantoni sono tenuti anche a determinare lo spazio riservato alle acque superficiali. Lo spazio riservato alle acque consente ai corsi d'acqua di svolgere le loro funzioni naturali come pure di garantire la protezione contro le piene e l'utilizzazione delle acque. Esso deve essere strutturato e gestito in modo estensivo. Il Consiglio federale ha disciplinato i dettagli nell'ordinanza del 28 ottobre 1998 sulla protezione delle acque (OPAc). Nella pratica, in seguito all'attuazione di queste disposizioni dell'OPAc sono sorte delle domande che è stato possibile risolvere nell'ambito di un processo avviato dalla Conferenza svizzera dei direttori delle pubbliche costruzioni, della pianificazione del territorio e della protezione dell'ambiente (DCPA). Le soluzioni elaborate sono state pubblicate il 10 gennaio 2013 nella scheda «Gewässerraum im Siedlungsgebiet» e il 20 maggio 2014 nella scheda «Gewässerraum und Landwirtschaft» (disponibili entrambe solo in tedesco e francese). La modifica dell'OPAc entrata in vigore il 1° gennaio 2016 ha consentito di sancire nell'ordinanza le soluzioni pubblicate nella scheda «Gewässerraum und Landwirtschaft» e quindi di creare certezza del diritto e garantire un'esecuzione uniforme.

Nel 2015 il Parlamento ha approvato la mozione della Commissione dell'ambiente, della pianificazione del territorio e dell'energia del Consiglio degli Stati (CAPTE-S) «Prevedere un margine di manovra nell'ordinanza sulla protezione delle acque» (15.3001). La mozione incarica il Consiglio federale di modificare l'OPAc in modo da dare ai Cantoni il massimo margine di manovra possibile nella determinazione dello spazio riservato alle acque tenendo conto delle peculiarità locali. Per adempiere la mozione, la DCPA ha creato la piattaforma di scambio «Spazio riservato alle acque», vagliato le opzioni di intervento ed elaborato l'orientamento di una nuova modifica dell'OPAc.

L'attuale modifica dell'OPAc è il risultato dell'impegno della DCPA a favore della flessibilizzazione della determinazione dello spazio riservato alle acque richiesta dalla mozione. La mozione 15.3001 della CAPTE-S è quindi attuata assieme alla modifica entrata in vigore il 1° gennaio 2016.

2 Punti essenziali dell'avamprogetto

Le cinque disposizioni supplementari perseguono l'obiettivo di ampliare il margine di manovra delle autorità esecutive cantonale.

Se è garantita la protezione contro le piene, lo spazio riservato alle acque può essere adeguato alle condizioni topografiche nei tratti di corsi d'acqua con fondovalle stretto che le acque riempiono quasi interamente e pendii molto ripidi su entrambi i lati che non ne consentono l'utilizzazione a scopo agricolo.

In caso di corsi d'acqua molto piccoli, i Cantoni hanno la possibilità di rinunciare alla delimitazione dello spazio riservato alle acque se non vi si oppongono interessi preponderanti.

Nello spazio riservato alle acque è consentito realizzare esclusivamente impianti ad ubicazione vincolata e d'interesse pubblico. In zone densamente edificate e se non vi si oppongono interessi preponderanti, l'autorità può inoltre autorizzare la realizzazione di impianti conformi alla destinazione della zona. Ciò deve ora essere possibile anche per singoli impianti al fine di colmare lacune edilizie al di fuori di queste zone. In aggiunta, possono essere autorizzati anche impianti di piccole dimensioni per l'utilizzazione delle acque.

In molti casi le strade e le linee ferroviarie attraversano lo spazio riservato alle acque. A seconda della situazione, sul lato dell'infrastruttura di trasporto opposto al corso d'acqua esistono piccole fasce situate ancora all'interno dello spazio riservato alle acque. A determinate condizioni a queste fasce non si applicano le limitazioni dell'utilizzazione secondo l'articolo 41c capoversi 3 e 4 OPAc.

Nello spazio riservato alle acque è stato precisato l'obbligo di compensazione delle superfici coltivate idonee in caso di misure edili legate alla protezione contro le piene o alla rivitalizzazione. Occorre verificare che detta compensazione avvenga conformemente alle indicazioni della pianificazione

settoriale per l'avvicendamento delle colture secondo l'articolo 29 dell'ordinanza del 28 giugno 2000 sulla pianificazione del territorio.

3 Compatibilità con il diritto europeo

Le modifiche dell'ordinanza proposte sono compatibili con il diritto europeo. Dal 2000 nell'Unione europea è in vigore la direttiva 2000/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2000, che istituisce un quadro per l'azione comunitaria in materia di acque (direttiva sulle acque). Tale direttiva prevede l'istituzione di un quadro per l'azione comunitaria volta a proteggere le acque interne e superficiali, le acque di transizione e costiere come pure le acque sotterranee. La direttiva non è vincolante per la Svizzera, ossia non implica alcun impegno diretto per il nostro Paese. La direttiva sulle acque include un divieto di peggioramento e un obbligo programmatico di miglioramento della qualità delle acque in cattivo stato. L'obbligo di determinazione dello spazio riservato alle acque e di rivitalizzazione delle acque sancito dalla legge del 24 gennaio 1991 sulla protezione delle acque va nella stessa direzione. Le disposizioni derogatorie per la delimitazione e l'utilizzazione dello spazio riservato alle acque daranno la possibilità alle autorità di derogare dalle disposizioni generali nei casi in cui l'impatto previsto sulle acque è minimo.

4 Commento ai singoli articoli

Art. 41a Spazio riservato ai corsi d'acqua

Cpv. 4

Nei tratti di corsi d'acqua caratterizzati da un fondovalle stretto che le acque riempiono quasi interamente e delimitati su entrambi i lati da pendii e pareti ripidi, a causa delle condizioni topografiche e per la loro natura, non sono generalmente presenti costruzioni o impianti e non sono nemmeno utilizzati a scopi agricoli. Per questi casi, l'OPAc dovrà integrare la possibilità di adeguare lo spazio riservato alle acque tenendo conto delle condizioni topografiche (art. 41a cpv. 4 lett. b OPAC). In tal modo sarà possibile adattare lo spazio riservato alle acque alla ridotta estensione del fondovalle senza doverlo quindi inutilmente estendere a pendii e pareti ripidi non utilizzabili.

Cpv. 5 lett. e

Secondo il rapporto esplicativo del 20 aprile 2011 concernente l'iniziativa parlamentare «Protezione e utilizzo dei corsi d'acqua» (07.492) i Cantoni delimitano lo spazio riservato alle acque per i corsi d'acqua registrati sulla carta nazionale 1:25 000. La delimitazione può avvenire anche in base alla dettagliata banca dati cartografica cantonale. Per creare certezza del diritto, nell'OPAc sarà ora sancita esplicitamente la possibilità di rinunciare a determinare lo spazio riservato alle acque per i corsi d'acqua molto piccoli se non vi si oppongono interessi preponderanti. Il Cantone dispone di un margine di discrezionalità per valutare quali corsi d'acqua sono «molto piccoli» e ricorre per tale classificazione alle basi di pianificazione cantonali (p. es. registro dei torrenti, rete cantonale delle acque ecc.). In tal modo il Cantone può ottimizzare l'armonizzazione dello spazio riservato alle acque con l'applicazione di altre disposizioni in materia di protezione e di utilizzo. In ogni caso occorre garantire che i corsi d'acqua possano svolgere le loro funzioni naturali secondo l'articolo 36a LPAC. Anche in caso di rinuncia a delimitare lo spazio riservato alle acque vigono le limitazioni sull'impiego di sostanze lungo i corsi d'acqua secondo gli allegati 2.5 e 2.6 dell'ordinanza sulla riduzione dei rischi inerenti ai prodotti chimici (ORRPChim, RS 814.81, striscia di 3 metri di larghezza in cui è vietato impiegare prodotti fitosanitari e concimi). Per gli agricoltori che devono rispettare l'esigenza ecologica si applicano in aggiunta anche la limitazione dell'allegato 1 numero 9.6 dell'ordinanza del 23 ottobre 2013 sui pagamenti diretti (OPD, RS 910.13, fascia di 6 metri in cui è vietato impiegare prodotti fitosanitari).

Una disposizione dello stesso tenore era già inclusa nell'indagine conoscitiva relativa alla modifica dell'OPAc entrata in vigore il 1° gennaio 2016. Tale disposizione è stata commentata in modo assai diversificato nei diversi pareri. La possibilità di rinunciare alla determinazione dello spazio riservato alle acque per i corsi d'acqua molto piccoli è stata quindi stralciata dal progetto al fine di analizzarla in modo più approfondito. Tale disposizione è stata discussa in modo dettagliato con la DCPA. Considerato lo stato di avanzamento dell'esecuzione nei Cantoni e la difficoltà ad accordarsi su una definizione efficace si è deciso di mantenere la formulazione aperta proposta in origine. Ciò garantisce il massimo margine di manovra possibile per i Cantoni richiesto dalla mozione della CAPTE-S.

Art. 41c Sistemazione e sfruttamento estensivi dello spazio riservato alle acque

L'articolo 41c OPAc disciplina la sistemazione e lo sfruttamento estensivi dello spazio riservato alle acque. Oltre alla larghezza, l'utilizzo dello spazio riservato alle acque è determinante per poter garantire le funzioni naturali del corso d'acqua e la protezione contro le piene. Deroghe a un utilizzo estensivo possono essere concesse solo laddove tali esigenze non sono messe in pericolo. A tale scopo tre ulteriori clausole derogatorie sono esplicitamente inserite nell'OPAc.

Cpv. 1 lett. a^{bis}

Finora era già ammesso realizzare impianti conformi alla destinazione della zona in zone densamente edificate, se non vi si oppongono interessi preponderanti. Tuttavia, anche al di fuori delle zone densamente edificate può accadere che in determinate situazioni il fatto di lasciare libero lo spazio riservato alle acque su singole particelle non edificate lungo il corso d'acqua non possa portare benefici a lungo termine per le acque. Ciò poiché lo spazio riservato alle acque rimane comunque più ridotto a causa di impianti esistenti tutelati a lungo termine. L'articolo 41c capoverso 1 lettera a^{bis} dovrà ora consentire di colmare queste lacune edilizie. Di regola, queste lacune edilizie possono essere edificate immediatamente o entro breve termine. Le infrastrutture di allacciamento sono inoltre disponibili in misura sufficiente o possono essere realizzati a costi ridotti.

Cpv. 1 lett. d

Lungo i laghi e i fiumi principali, in particolare nei tratti ripuali già utilizzati ma non densamente edificati (soprattutto in zone insediative), a causa delle nuove disposizioni relative allo spazio riservato alle acque, insorgono a volte difficoltà in relazione ai nuovi impianti per lo sfruttamento delle acque di interesse privato. Sovente si tratta di impianti di piccole dimensioni quali pontili, darsene, rampe di messa in acqua, sentieri in selciato, scalinate ecc. L'OPAc dovrà consentire esplicitamente nuovi impianti di piccole dimensioni o la sostituzione di impianti esistenti con un altro tipo di impianto di piccole dimensioni (p. es. darsena invece di sentiero in selciato), a condizione che tale impianto serva all'utilizzo delle acque e che non vi si oppongano interessi preponderanti (p. es. nessun danno ecologico significativo causato dagli impianti, nessun conflitto con la legislazione sulla pianificazione del territorio). In questo contesto, per «che serve all'utilizzo delle acque» si intende innanzitutto l'accesso alle acque. Il fatto che tali impianti di piccole dimensioni possano essere autorizzati dipende innanzitutto dalla legislazione sulla pianificazione del territorio, in particolare dalle disposizioni federali restrittive concernenti le costruzioni al di fuori delle zone edificabili. L'obiettivo della nuova disposizione dell'OPAc è non impedire la costruzione di impianti di questo genere se, in base alla legislazione sulla pianificazione del territorio, tale costruzione sarebbe in linea di principio autorizzata. L'autorità competente per la concessione dell'autorizzazione è diversa da Cantone a Cantone. Di regola, si tratta dell'autorità cantonale preposta alla pianificazione del territorio.

Cpv. 4bis

Se strade e linee ferroviarie sono situate nello spazio riservato alle acque possono insorgere situazioni in cui per le strisce più strette sul lato opposto al corso d'acqua (ma situate ancora all'interno dello spazio riservato alle acque), l'applicazione delle limitazioni d'utilizzo secondo l'articolo 41c capoversi 3 4 OPAc non porti alcun vantaggio per la natura e il paesaggio in quanto l'impianto esercita una funzione (preponderante) di sbarramento. A determinate condizioni, in queste zone devono poter essere concesse deroghe alle limitazioni di utilizzo. Tali deroghe possono essere concesse ad esempio in presenza di strade di una certa larghezza e con rivestimento duro, ossia che presentano un determinato standard costruttivo (autostrade, semiautostrade, strade di prima e seconda classe, strade di quartiere secondo la classificazione swisstopo), se le strisce sono relativamente strette (< 2 m) e se nessun concime e prodotto fitosanitario può finire nelle acque.

Art. 41c^{bis} Superfici coltivate idonee nello spazio riservato alle acque

Cpv. 2

Per le perdite effettive di superfici coltivate idonee che giacciono nello spazio riservato alle acque e che sono oggi designate per l'avvicendamento delle colture, occorre in linea di principio procedere a compensazioni a prescindere dalla procedura relativa al progetto. Con "perdite effettive di superfici coltivate idonee" si intende il suolo distrutto da misure concrete di protezione contro le piene o di

rivitalizzazione. La compensazione avviene in base alle indicazioni della pianificazione settoriale della Confederazione secondo l'articolo 13 della legge del 22 giugno 1979 e l'articolo 29 dell'ordinanza del 28 giugno 2000 sulla pianificazione del territorio (piano settoriale per l'avvicendamento delle colture). Di conseguenza, da un lato le superfici coltivate idonee devono essere compensate solamente se sono designate per l'avvicendamento delle colture. Dall'altro, in caso di misure costruttive di sistemazione dei corsi d'acqua occorre effettuare una ponderazione degli interessi a livello di progetto generale. Durante tale ponderazione la salvaguardia delle superfici per l'avvicendamento delle colture deve essere considerata di interesse nazionale (aiuto all'esecuzione 2006 dell'ARE).

5 Conseguenze dell'avamprogetto

5.1 Conseguenze per la Confederazione

Dato che la modifica dell'ordinanza sulla protezione delle acque ricade nell'ambito di competenza dei Cantoni, l'avamprogetto non ha alcuna conseguenza finanziaria o a livello di personale per la Confederazione.

5.2 Conseguenze per i Cantoni

Le modifiche dell'OPAc sono state elaborate in stretta collaborazione con la DCPA e corrispondono alle esigenze dei Cantoni. In tale ambito sono state considerate e integrate nell'ordinanza anche altre soluzioni tratte dalle schede «Gewässerraum und Landwirtschaft» e «Gewässerraum im Siedlungsgebiet». Le nuove disposizioni non inaspriscono il diritto attuale. Precisano unicamente alcuni concetti e ampliano il margine di manovra dei Cantoni per la delimitazione dello spazio riservato e l'utilizzo delle acque. Favoriscono inoltre un'esecuzione più semplice, armonizzata e pragmatica del diritto in materia di protezione delle acque.

I Cantoni hanno già avviato la delimitazione dello spazio riservato alle acque in particolare nelle zone insediative. Dato che le nuove disposizioni garantiscono un più ampio margine di manovra in relazione all'utilizzo, non ne deriva alcuna conseguenza finanziaria o a livello di personale nell'ambito della delimitazione dello spazio riservato alle acque. Al di fuori delle zone edificate le facilitazioni (possibile rinuncia per i corsi d'acqua molto piccoli e adattamento alle condizioni topografiche in determinati tratti del corso d'acqua) compensano i pochi costi supplementari (determinazione di strisce più strette lungo gli assi di transito).

5.3 Altre conseguenze

Effetti positivi risultano da un lato per i proprietari di fondi nelle zone insediative dove, a determinate condizioni, possono essere colmate le lacune edilizie nello spazio riservato alle acque. Ma dall'altro anche per l'agricoltura, in quanto possono essere eliminate le limitazioni di utilizzo per le strisce più strette lungo gli assi di transito, sul lato opposto al corso d'acqua. La rinuncia alla delimitazione dello spazio riservato alle acque per i corsi d'acqua molto piccoli a favore dell'agricoltura va a scapito dell'ambiente. La protezione di queste acque resta disciplinata dall'ordinanza sulla riduzione dei rischi inerenti i prodotti chimici (ORRPChim) e dall'ordinanza sui pagamenti diretti (OPD). A seguito dell'applicazione del nuovo metodo di misurazione a partire dalla linea spondale e non più dal ciglio della scarpata, le acque saranno tuttavia in futuro meno ben protette.