



22.03.2017

Rapporto esplicativo

concernente la modifica dell'ordinanza sulla protezione delle acque

Pacchetto di ordinanza in materia ambientale, Primavera 2017

Riferimento/Numero d'incarto: P034-1208

1 Situazione iniziale

La presente modifica dell'ordinanza del 28 ottobre 1998 sulla protezione delle acque (OPAc; RS 814.201) concerne la delimitazione dello spazio riservato alle acque e un articolo relativo alla tassa federale sulle acque di scarico.

A seguito della revisione della legge del 24 gennaio 1991 sulla protezione delle acque (LPac; RS 814.20, modifica in vigore dal 1° gennaio 2011) i Cantoni devono delimitare lo spazio riservato alle acque superficiali. Lo spazio riservato consente alle acque di svolgere le loro funzioni naturali come pure di garantire la protezione contro le piene e l'utilizzazione delle acque. Esso deve essere sistemato e sfruttato in modo estensivo. Il Consiglio federale ha disciplinato i dettagli nell'ordinanza sulla protezione delle acque. Nella pratica, con l'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 «Gewässer-raum im Siedlungsgebiet» e il 20 maggio 2014 nella scheda «Gewässerraum und Landwirtschaft» (disponibili entrambe solo in tedesco e francese). Una 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 concernente le disposizioni relative allo spazio riservato alle acque 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.

Il 1° gennaio 2016 sono entrate in vigore le disposizioni dell'OPAc concernenti le misure che gli impianti di depurazione delle acque (IDA) devono adottare per eliminare le sostanze in tracce e per il finanziamento di queste misure. Nel 2016 è quindi stata per la prima volta riscossa la tassa federale sulle acque di scarico, utilizzata per il finanziamento di dette misure. Nel quadro della procedura di riscossione della tassa è emerso che numerosi IDA assoggettati alla tassa non erano in grado, dal punto di vista organizzativo e tecnico-finanziario, di effettuare il pagamento entro il termine stabilito dall'OPAc. Il termine di pagamento sarà pertanto prorogato.

2 Punti essenziali del progetto

Le sei disposizioni supplementari concernenti lo spazio riservato alle acque e la tassa sulle acque di scarico perseguono l'obiettivo di ampliare il margine di manovra delle autorità esecutive e dei detentori di impianti di depurazione delle acque.

1. Se è garantita la protezione contro le piene, lo spazio riservato alle acque può essere adeguato alle condizioni topografiche nei tratti con fondovalle stretto che il corso d'acqua riempie quasi interamente e pendii molto ripidi su entrambi i lati che non ne consentono l'utilizzazione a scopo agricolo.
2. 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.

3. 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 vuoti edificatori al di fuori di queste zone. Infine, possono essere autorizzati anche piccoli impianti per l'utilizzazione delle acque.
4. In molti casi le strade, le vie e le linee ferroviarie attraversano lo spazio riservato alle acque. A seconda della situazione, sul lato della via di comunicazione 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 41 c capoversi 3 e 4 OPAc.
5. È stato precisato l'obbligo di compensazione delle superfici coltivate idonee aventi la qualità di superfici per l'avvicendamento delle colture (SAC) in caso di misure edili legate alla protezione contro le piene o alla rivitalizzazione, in modo da garantire 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.
6. Nel quadro della procedura di riscossione della tassa federale sulle acque di scarico su tutto il territorio nazionale sarà prorogato il termine di pagamento.

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 quadro 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 LPAc va nella stessa direzione. Le eccezioni proposte 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.

Singoli Paesi membri dell'Unione europea, quali la Germania, riscuotono una tassa nazionale sulle acque di scarico. Non esiste tuttavia alcuna tassa corrispondente a livello di Unione europea. L'adeguamento del termine di pagamento della tassa sulle acque di scarico a livello nazionale rappresenta una modifica di poco conto che non tange il diritto europeo.

4 Commento ai singoli articoli

Art. 41a Spazio riservato ai corsi d'acqua

Cpv. 4

I tratti di corsi d'acqua caratterizzati dall'assenza di un fondovalle o da un fondovalle stretto che il corso d'acqua riempie quasi interamente e delimitati su entrambi i lati da pendii e pareti ripidi, a causa delle condizioni topografiche e per la loro natura, sono generalmente privi di costruzioni o impianti e non sono nemmeno utilizzati a scopi agricoli. Per questi casi, l'OPAc integrerà 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. Se i pendii sono utilizzati a scopi agricoli, lo spazio riservato alle acque deve essere delimitato in modo da garantire che le acque possa-

no svolgere le loro funzioni naturali. La disposizione mira innanzitutto a ridurre l'onere per la determinazione dello spazio riservato alle acque.

Cpv. 5 lett. d

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 per tale classificazione può ricorrere 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. Infatti, anche i corsi d'acqua molto piccoli sono importanti per la biodiversità, l'interconnessione di ambienti naturali e la protezione contro le piene. Sovente sono fortemente inquinati da apporti di sostanze nocive. I Cantoni devono integrare questo aspetto nelle loro riflessioni sulla rinuncia a delimitare lo spazio riservato alle acque. Anche in caso di rinuncia a delimitare lo spazio riservato alle acque si applicano le limitazioni sull'impiego di sostanze lungo i corsi d'acqua secondo gli allegati 2.5 e 2.6 dell'ordinanza del 18 maggio 2005 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 applica 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). Secondo queste disposizioni, la fascia tampone è misurata a partire dalla linea di sponda non appena è stato delimitato lo spazio riservato alle acque (o vi si è esplicitamente rinunciato).

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 approvata dal punto di vista materiale, ma il suo tenore è stato commentato 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 approfondito con la DCPA. Considerato lo stato di avanzamento dell'esecuzione nei Cantoni e la difficoltà ad accordarsi su una definizione efficace dei corsi d'acqua «molto piccoli», si è deciso di mantenere la formulazione aperta proposta. Ciò garantisce il massimo margine di manovra possibile per i Cantoni richiesto dalla mozione 15.3001 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. Deroche possono essere concesse solo laddove tali funzioni non sono messe in pericolo. A tale scopo sono state inserite nell'OPAc tre ulteriori disposizioni derogatorie.

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. Il termine «impianto» si riferisce alla definizione ai sensi della legge del 7 ottobre 1983 sulla protezione dell'ambiente (LPAmb; RS 814.01). Per impianti s'intendono le costruzioni, le vie di comunicazione, altre installazioni fisse e modificazioni del terreno (art. 7 cpv. 7 LPAmb). 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 o, analogamente, all'interno di un gruppo di fattorie al di fuori della zona edificabile non possa portare benefici a lungo termine per le acque. E questo 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} OPAc consentirà ora di colmare questi vuoti edificatori. Di regola, questi vuoti edificatori possono essere colmati immediatamente o entro breve termine. Le infrastrutture di allacciamento sono inoltre disponibili in misura sufficiente in modo che gli impianti possano essere realizzati con un onere ragionevole.

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 a 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 consentirà 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, nessuna maggiore ponderazione della rinuncia alla delimitazione dello spazio riservato alle acque p. es. per un'eventuale rivitalizzazione, nessun conflitto con la legislazione sulla pianificazione del territorio). Il termine «impianto» si riferisce alla definizione ai sensi della legge sulla protezione dell'ambiente (art. 7 cpv. 7 LPAmb). In questo contesto, per «che serve all'utilizzazione delle acque» si intende innanzitutto l'accesso alle acque e la loro funzione ricreativa. 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. Le leggi cantonali sull'utilizzazione delle acque possono contenere disposizioni supplementari (p. es. procedure di concessione). L'obiettivo della nuova disposizione dell'OPAc è non impedire la costruzione di impianti di questo genere se, in base alle disposizioni legali applicabili, 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. 4^{bis}

Se strade, vie e linee ferroviarie sono situate nello spazio riservato alle acque possono insorgere situazioni in cui per la fascia stretta di questo spazio situata al di là della via di comunicazione sul lato opposto al corso d'acqua, l'applicazione delle limitazioni d'utilizzo secondo l'articolo 41c capoversi 3 e 4 OPAc non porti alcun vantaggio per la natura e il paesaggio in quanto la via di comunicazione esercita una funzione (preponderante) di sbarramento. Con questo s'intende che a causa delle sue dimensioni e delle caratteristiche tecniche la via di comunicazione rende difficile o impossibile un collegamento trasversale tra la terra e l'acqua. In queste fasce sarà possibile concedere deroghe alle limitazioni di utilizzo se sono rispettate le seguenti condizioni: in presenza di vie di comunicazione con strati portanti secondo la norma svizzera SN 640 302b [Associazione svizzera dei professionisti della strada e dei trasporti (VSS)], se lo spazio riservato alle acque si estende solo per pochi metri oltre la via di comunicazione (ossia se le fasce sono relativamente strette) e se concimi e prodotti fitosanitari non possono finire nelle acque. L'esigenza degli strati portanti garantisce una larghezza minima di una strada o di una via (ca. 3 m). Anche se le fasce sul lato opposto al corso d'acqua non hanno una funzione di collegamento diretto con il corso d'acqua, possono fungere da infrastruttura ecologica con un ruolo significativo per il collegamento longitudinale. Si può partire dal presupposto che una striscia larga circa 3 metri sfruttata in modo estensivo garantisce già questa funzione. Può verificarsi anche il caso contrario, ossia che le vie di comunicazione sono situate appena al di fuori dello spazio riservato alle acque. A titolo di compensazione e per ragioni di praticabilità sarebbe auspicabile che, in questo caso, lo spa-

zio riservato alle acque venisse esteso fino alla via di comunicazione. L'autorità autorizza la deroga alle limitazioni d'utilizzo.

Art. 41c^{bis} Superfici coltivate idonee aventi la qualità di superfici per l'avvicendamento delle colture nello spazio riservato alle acque

Secondo l'articolo 36a capoverso 3 LPAc, lo spazio riservato alle acque non è considerato una superficie per l'avvicendamento delle colture (SAC) e in caso di perdita di SAC occorre procedere a una compensazione secondo le disposizioni del piano settoriale per l'avvicendamento delle colture. Anche l'articolo 38a capoverso 2 LPAc prevede la compensazione delle SAC se queste vengono perse a seguito di misure di rivitalizzazione. Queste disposizioni sono già precisate nell'articolo 41c^{bis} OPAC vigente.

Si tratta ora di precisare che sono soggette all'obbligo di compensazione secondo l'articolo 41c^{bis} OPAC solo le superfici coltivate idonee all'interno dello spazio riservato alle acque che presentano una qualità di superficie per l'avvicendamento delle colture e che perdono in modo irreversibile la loro qualità di SAC in seguito a misure edilizie relative alla protezione contro le piene o a rivitalizzazioni. Il termine «superfici coltivate idonee» è dunque completato con questo criterio qualitativo. A seguito dell'adeguamento del termine nel capoverso 2 della disposizione, occorre adeguare anche lo stesso termine nel capoverso 1 e nel titolo della disposizione. Non vi sono altre modifiche nell'articolo 41c^{bis} capoverso 1 OPAC.

Oltre all'adeguamento del termine, come nella legge viene precisato che la compensazione avviene in base alle indicazioni della pianificazione settoriale della Confederazione secondo l'articolo 13 della legge del 22 giugno 1979 (LPT, RS 700) e l'articolo 28 dell'ordinanza del 28 giugno 2000 sulla pianificazione del territorio (OPT, RS 700.1). Secondo le basi per l'esecuzione del piano settoriale per l'avvicendamento delle colture (aiuto all'esecuzione 2006 dell'ARE), in caso di misure di sistemazione dei corsi d'acqua occorre effettuare una ponderazione degli interessi a livello di progetto generale tenendo conto del fatto che la salvaguardia delle superfici per l'avvicendamento delle colture deve essere considerata di interesse nazionale.

Nel complesso, l'articolo 41c^{bis} OPAC descrive unicamente la prassi vigente, non sussiste alcun altro obbligo di compensazione.

Art. 51c Riscossione della tassa

Cpv. 3

La modifica prevede un termine di pagamento della tassa federale sulle acque di scarico di 60 giorni a partire dall'esigibilità invece di uno, come finora, di 30 giorni a partire dall'esigibilità. Questo termine garantisce tempo sufficiente agli IDA soggetti alla tassa per gestire processi organizzativi interni e, se del caso, di riscuotere l'importo dovuto presso i Comuni e le aziende allacciati.

5 Conseguenze del progetto

5.1 Conseguenze per la Confederazione

Dato che le modifiche concernenti lo spazio riservato alle acque rientrano nell'ambito di competenza dei Cantoni, dette modifiche non hanno alcuna conseguenza finanziaria o a livello di personale per la Confederazione.

Nemmeno il previsto adeguamento del termine di pagamento per la tassa destinata al finanziamento delle misure di eliminazione delle sostanze organiche in tracce ha conseguenze finanziarie o a livello di personale per la Confederazione.

5.2 Conseguenze per i Cantoni

Le modifiche dell'OPAc concernenti lo spazio riservato alle acque 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. Rappresentano delle agevolazioni o precisano 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 più 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 edificabili, le facilitazioni (possibile rinuncia per i corsi d'acqua molto piccoli e adattamento alle condizioni topografiche in determinati tratti) compensano gli oneri supplementari (determinazione di fasce strette lungo le vie di comunicazione).

Il previsto adeguamento del termine di pagamento per la tassa destinata al finanziamento delle misure di eliminazione delle sostanze organiche in tracce non ha alcuna conseguenza finanziaria o a livello di personale per i Cantoni.

5.3 Altre conseguenze

Effetti positivi risultano da un lato per i proprietari di fondi nelle zone insediative dove, a determinate condizioni, possono essere colmati i vuoti edificatori nello spazio riservato alle acque. Ma dall'altro anche per l'agricoltura, in quanto possono essere eliminate le limitazioni di utilizzo per le fasce strette lungo le vie di comunicazione, 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 e dall'ordinanza sui pagamenti diretti. A seguito dell'applicazione del nuovo metodo di misurazione a partire dalla linea di sponda e non più dal ciglio della scarpata, a determinate condizioni, le acque saranno tuttavia in futuro meno ben protette.

L'adeguamento del termine di pagamento per la riscossione della tassa sulle acque di scarico su tutto il territorio nazionale rappresenta una modifica minima. L'unica conseguenza prevista è la semplificazione delle procedure amministrative esistenti.