

ASSOCIAZIONE DEI COMUNI TICINESI

Indirizzo segretariato: Casella Postale 206, 6500 Bellinzona 5

Segretario:
Ivano Rezzonico

☎ 079 718 46 23
e-mail AssCT@hispeed.ch
www.comuniticinesi.ch

Lodevole
Consiglio di Stato
Residenza Governativa
6500 Bellinzona

Bellinzona, 25 agosto 2016

Progetto di nuova Legge sulla gestione delle acque (LGA)

Onorevole Signor Presidente
Onorevoli Signori Consiglieri di Stato,

vi ringraziamo per averci consultati sulla proposta di nuova Legge sulla gestione delle acque (LGA), un progetto di grande portata e con importanti conseguenze sui rapporti tra il Cantone e i Comuni e sul progetto «Ticino 2020».

La risposta a questa consultazione è inoltrata a nome dell'ACT di cui fanno parte 100 Comuni fermo restando che alcuni di essi hanno inviato o invieranno una propria presa di posizione con precisazioni derivanti dalla propria realtà comunale.

In sintesi

Condividiamo l'obiettivo di una gestione integrata delle acque ma dichiariamo sin dall'inizio che, a nostro avviso, il progetto non raggiunge l'obiettivo e richiede una diversa impostazione.

Ci preme tuttavia ricordare al Consiglio di Stato che i Comuni sono confrontati con problemi giuridici e pratici nell'applicazione di alcune leggi settoriali, in particolare la Legge di applicazione della Legge sull'inquinamento delle acque (LALIA) e quella che regola la prevenzione dei pericoli naturali e il ripristino dei danni causati da eventi straordinari. Problemi che, per altro, non trovano una risposta soddisfacente nella proposta di LGA.

Per questi motivi nel momento in cui chiediamo al Consiglio di Stato di ritirare il progetto di LGA, coscienti che una diversa impostazione potrebbe anche prolungare i tempi della revisione, con la presente rinnoviamo la richiesta di affrontare (e possibilmente risolvere) in modo congiunto i temi più urgenti legati all'applicazione delle leggi settoriali.

La nostra presa di posizione si suddivide in due parti.

Questa prima parte, di carattere più istituzionale e politico, è inviata al Consiglio di Stato affinché – eventualmente dopo averne discusso con i rappresentanti dei Comuni – possa dare ai Servizi del Dipartimento chiare indicazioni di indirizzo su come, se del caso, continuare nell'elaborazione del progetto di LGA. La seconda parte, di carattere più tecnico, contiene puntuali osservazioni ai singoli articoli ed è presentata nella forma di allegato.

Un obiettivo ambizioso, condiviso ma non raggiunto

Condividiamo e sosteniamo i più importanti obiettivi del progetto messo in consultazione e, in particolare:

- la necessità di attuare anche a livello cantonale **il concetto di gestione integrata delle acque**;
- la volontà di **migliorare l'efficacia dell'azione** degli enti pubblici e privati;
- l'obiettivo di **semplificare le strutture organizzative e le procedure**.

Tuttavia, il testo posto in consultazione e, in particolare, la decisione di riunire in un unico testo le diverse disposizioni cantonali che interessano la gestione delle acque è una **soluzione assolutamente non convincente e, nella forma attuale, respinta**.

Mettere insieme in un unico testo materie molto diverse quali ad esempio l'approvvigionamento in acqua potabile e i grandi impianti idroelettrici (con il grande tema delle riversioni) non favorisce certo una migliore conoscenza del quadro giuridico e non semplifica le procedure.

Così, ad esempio, ad un unico testo legislativo dovranno corrispondere più Regolamenti d'applicazione (uno per materia?) oppure un testo unico talmente ampio da risultare di difficile consultazione e – stante la sistematica scelta dal progetto di LGA – quasi inutilizzabile.

Quale alternativa, poiché l'obiettivo generale di una gestione integrata delle acque è largamente condiviso, accanto alla richiesta di **ritirare il progetto di nuova LGA** ci permettiamo proporre una soluzione diversa che potrebbe essere strutturata in:

- una **legge quadro (o mantello) che fissi i principi generali** per:
 - una gestione integrata delle acque;
 - la ponderazione di interessi contrastanti (nella misura in cui non vi fossero sufficienti indicazioni nelle leggi federali) e la soluzione di potenziali conflitti;
 - la ripartizione delle competenze fra il Cantone e i Comuni nei singoli temi specifici in modo coerente ai principi del federalismo e alle linee guida adottate da Cantone e Comuni per il progetto «Ticino 2020»;
- una serie di **leggi cantonali di applicazione** delle diverse Leggi federali che reggono i diversi aspetti di una gestione integrata delle acque. Queste leggi potrebbero limitarsi a regolamentare – nel rispetto di principi generali fissati nella legge quadro – i temi che la legge federale affida ai Cantoni.

In questo contesto sembra verosimile che questa scelta possa anche rendere superflui i regolamenti d'applicazione e contribuire davvero ad una migliore conoscenza del quadro giuridico ed a semplificare le procedure.

È anche possibile che – ad esempio in materia di protezione dai pericoli naturali – la semplificazione legislativa possa portare anche ad uno snellimento della struttura burocratica (con conseguente riduzione dei costi).

Questa soluzione permetterebbe anche di operare scelte di priorità per quanto riguarda i tempi di revisioni non più rinviabili nel tempo e che – purtroppo – non hanno trovato una risposta nel progetto di LGA.

Ci riferiamo, per limitarci ad un solo esempio, **all'urgenza di un aggiornamento della LALIA** e delle modalità per il calcolo dei contributi di costruzione per le canalizzazioni: sia quelli provvisori che quelli definitivi. La realtà del Ticino di oggi è ben diversa da quella della prima metà degli anni Settanta nei quali la LALIA è stata concepita ed approvata.

Ricordiamo qui solo due parametri.

Il primo è il numero dei Comuni: dagli oltre 240 di allora agli ormai poco più di 100 oggi. Una riduzione che complica notevolmente l'esigenza di garantire la parità di trattamento tra i cittadini dei nuovi Comuni.

Il secondo è il continuo mutare delle esigenze tecniche, ambientali ed energetiche in materia di depurazione delle acque. Così, se nel 1975 si poteva ancora immaginare di concludere tutte le opere del PGC per poi passare al prelievo dei contributi di costruzione definitivi, nel 2016 è ormai evidente che gli investimenti in questo settore non potranno mai essere considerati conclusi.

La coerenza con il progetto «Ticino 2020»

Dal momento in cui Cantone e Comuni hanno concordato l'avvio del progetto «Ticino 2020» è lecito attendersi dal Consiglio di Stato, dai Dipartimenti e dai singoli Servizi che ogni nuova proposta di legge (a maggior ragione in caso di progetti di ampia portata come quello della nuova LGA) abbia a considerare gli obiettivi e i criteri concordati anche quando il tema non sia tra quelli indicati come prioritari.

In particolare i Comuni chiedono che anche il progetto di nuova LGA contribuisca a:

- una chiara distinzione dei compiti e delle responsabilità tra il Cantone e i Comuni nel rispetto dei principi di sussidiarietà e di equivalenza fiscale;
- cancellare i flussi finanziari con una componente di perequazione finanziaria indiretta.

È evidente che chi ha elaborato il progetto di nuova LGA ignorava le riflessioni in atto con il progetto «Ticino 2020» oppure non ne ha tenuto conto. In particolare manca una chiara catalogazione dei compiti tra quelli: a) strategici; b) di vigilanza; c) di prossimità.

Nello stesso tempo non si ritrovano indicazioni sulla possibilità che gli stessi compiti possano/debbero essere:

- di esclusiva competenza del Cantone o dei Comuni
- condivisi tra Cantone e Comuni con o senza un trasferimento finanziario (flusso o spesa obbligatoria) tra i due livelli dello Stato.

Infine – ma certo non per importanza – rileviamo che i sussidi previsti dalla LGA sarebbero calcolati tenendo conto della forza finanziaria del Comune o del beneficiario. Anche per questa materia, chi ha redatto il progetto ha ignorato uno degli obiettivi della riforma «Ticino 2020» ovvero la necessità e volontà portare ordine e trasparenza nel sistema di perequazione finanziaria intercomunale.

A tale scopo, Cantone e Comuni hanno concordato di eliminare ogni forma di perequazione indiretta qual è appunto la cosiddetta «perequazione verticale» che prevede di graduare i sussidi o le partecipazioni alle spese tenendo conto anche della forza finanziaria.

Alla luce di queste osservazioni è evidente la necessità di verificare ed approfondire la coerenza del progetto di nuova LGA con gli obiettivi e i principi del progetto «Ticino 2020». È molto verosimile che i risultati di questa verifica evidenzino la necessità di più di una modifica del testo proposto.

È anche ipotizzabile (e possibile) che non si riesca a risolvere in soli due articoli (gli attuali art. 3 e 4) tutti i diversi aspetti della suddivisione delle competenze tra Cantone e Comuni in ambiti a volte anche molto diversi: è questa una realtà che rafforza la richiesta di una legge quadro che fissi i principi generali e – per quanto possibile – indichi le visioni per il futuro e più leggi settoriali nell'ambito delle quali ricercare le soluzioni più adeguate.

Alcuni aspetti puntuali

Come indicato, le osservazioni puntuali ai singoli articoli sono presentate nell'allegato che è parte integrante di questa presa di posizione. Su altri aspetti ancor più tecnici e puntuali, in particolare per quanto riguarda l'utilizzo delle acque, condividiamo la presa di posizione della Società svizzera dell'industria del gas e delle acque SSIIGA che integra e completa le nostre osservazioni.

Ci permettiamo tuttavia richiamare all'attenzione del Consiglio di Stato alcuni aspetti che, a nostro avviso hanno anche una valenza politica che supera gli aspetti tecnici.

La proprietà delle acque

La legge si applica a tutte le acque, siano esse pubbliche o private.

Il commento precisa tuttavia che, in applicazione dell'art. 664 cpv. 1 del Codice civile svizzero il Ticino ha definitivamente stabilito che fanno parte del demanio cantonale «*a) le acque pubbliche, ossia i laghi, i fiumi e gli altri corsi d'acqua, le sorgenti che danno inizio ad un corso d'acqua e le acque sotterranee*».

Ciò ha quale conseguenza che ogni uso delle acque deve essere autorizzato o dato in concessione. Tra gli usi soggetti a concessione anche quello per l'approvvigionamento per l'acqua potabile (art. 70).

Il Cantone incassa i diritti per l'uso delle acque anche se i Comuni sono esentati dal pagamento di tasse cantonali per i prelievi «*a scopo alimentare*» (art. 72 cpv.4).

Non è invece approfondito il tema se il fatto che il Cantone sia proprietario delle acque abbia o meno altre conseguenze ad esempio in merito alle responsabilità esclusive ed al finanziamento (a carico del Cantone) delle opere di premunizione contro i danni causati dalle acque stesse e sulla sistemazione dei corsi d'acqua (Capitolo V art. 93-110).

Ripartizione dei compiti tra Cantone e Comuni

Per gli aspetti generali rimandiamo alla valutazione introduttiva. Segnaliamo qui che, per attuare la gestione integrata delle acque la legge introduce il principio di istituire **entità regionali con competenze territoriali** su tutto il bacino imbrifero che andrebbero ad affiancarsi ai Consorzi secondo la legge del 1913.

Inoltre (art. 5 cpv. 3) il Consiglio di Stato può istituire nuove persone giuridiche di diritto pubblico o promuovere la fusione di persone giuridiche esistenti.

Una grande proliferazione di piani

La LGA menziona almeno 16 piani, catasti o inventari per altro senza che sia immediatamente evidente la loro incidenza a livello:

- strategico o d'indirizzo
- pianificazione operativa
- vigilanza e controllo

Una tale distinzione, valutata in parallelo ad una più precisa classificazione dei compiti potrebbe contribuire a chiarire le responsabilità di allestire ed approvare i diversi piani.

Procedure per l'approvazione dei piani

La mancanza di chiarezza sull'incidenza dei diversi piani o catasti impedisce di semplificare le procedure di approvazione che, in almeno un caso, appaiono eccessivamente complesse.

Citiamo ad esempio quella per il Piano di manutenzione delle opere di sicurezza contro le piene e per la rivitalizzazione (art. 33) che, secondo il commento, ha un valore essenzialmente informativo ma deve però essere adottato dal Legislativo ed in seguito pubblicato con possibilità di ricorso al Consiglio di Stato.

Tassa d'uso per le canalizzazioni

L'art. 65 ripropone il principio di una tassa base e di una tassa variabile e ciò nonostante che nell'approvazione dei Regolamenti comunali il Cantone abbia negli ultimi anni, a quanto pare dopo una sentenza di un Tribunale, imposto il passaggio alla sola tassa variabile (proporzionata all'uso effettivo) in quanto più rispettosa del principio di causalità sancito dalle leggi federali.

Tassa d'uso per l'acqua potabile

L'art. 71 limita la tassa alla copertura tra il 50 e l'80% dei costi fissi degli impianti di approvvigionamento. Dalla documentazione non emerge la giustificazione di tale limitazione né quali siano questi «costi fissi» né come debbano essere finanziati i costi variabili (elettricità, materiali per la manutenzione, impiego di personale saltuario o di ditte esterne, ecc.).

I Comuni hanno inoltre la possibilità, con l'accordo del cantone (art. 71 cpv. 2), di prelevare una tassa supplementare in caso di uso commerciale dell'acqua degli acquedotti comunali. In questo caso, però, una quota compresa tra il 5 e il 20% dovrà essere riversata al Cantone.

Protezione dai pericoli naturali

Il progetto di LGA prevede anche un intero capitolo (art. 93 – 110) dedicato alla prevenzione dei pericoli naturali (nel quale sono tuttavia confluite anche le regole per l'estrazione e le immissioni di materiali). Nello stesso tempo il Dipartimento del territorio ha avviato la revisione della Legge sui territori soggetti a pericoli naturali (LTPnat).

Con la LGA si persegue l'obiettivo di una «gestione integrata delle acque» mentre che per la LTPNat si indica l'obiettivo di una «gestione integrata dei pericoli naturali» tra i quali, ovviamente, anche quelli causati dalle acque.

Una diversa impostazione della struttura legislativa – come quella proposta con questa presa di posizione – potrebbe permettere di evitare ogni rischio di sovrapposizione e, come già accennato, creare le premesse anche per una riorganizzazione e semplificazione dei servizi cantonali.

Disposizioni transitorie (da art. 118 a 127)

Rinviamo all'allegato le osservazioni puntuali ai diversi articoli. Ci preme tuttavia sottolineare il grosso carico tecnico e amministrativo che il progetto di LGA imporrebbe ai Comuni.

Per i Comuni il carico appare sproporzionato. Ci permettiamo però anche invitare il Consiglio di Stato a valutare i carichi supplementari imposti all'Amministrazione cantonale (che dovrà verificare e spesso approvare gli atti comunali) e la compatibilità degli stessi con le esigenze di risanamento delle finanze e di contenimento dei costi di funzionamento degli enti pubblici.

Acque internazionali

La gestione delle acque del Lago Maggiore e del Ceresio ha un influsso importante su diversi aspetti toccati dal progetto della LGA. Anche per questo riteniamo che anche questo tema dovrebbe essere gestito in modo coerente con i principi di una gestione integrata delle acque. Non abbiamo però trovato alcun cenno a questi temi nella documentazione messa in consultazione.

Conclusioni

L'ACT e i Comuni che hanno aderito a questa risposta, condividono l'obiettivo di una gestione integrata delle acque ed auspicano che – nel solco degli obiettivi e dei principi del progetto «Ticino 2020» - si possa giungere ad una chiara distinzione di compiti e responsabilità tra Cantone e Comuni nonché ad una maggiore efficacia dell'azione degli enti pubblici e privati e ad una semplificazione delle leggi, delle strutture organizzative e delle procedure.

Il progetto di LGA messo in consultazione dal Dipartimento del Territorio non permette però di raggiungere questi obiettivi e appare poco più di una mescolanza delle leggi vigenti. Dal rapporto esplicativo non traspare una visione a lungo termine e, infine, il progetto non contiene le risposte su alcuni temi particolarmente urgenti quali la revisione della LALIA.

In sintesi: obiettivo lodevole e condiviso ma, purtroppo, esercizio non riuscito!

Si chiede pertanto al Consiglio di Stato di chiedere al Dipartimento del Territorio di ritirare il progetto e di ripresentarlo largamente modificato e tenendo conto delle indicazioni di questa presa di posizione.

In ogni caso, si chiede che sia prestata la necessaria attenzione alle osservazioni puntuali, di carattere tecnico, contenute nell'allegato.

Vi ringraziamo per l'attenzione e restiamo a disposizione per ogni altra osservazione e per contribuire alla ricerca di una soluzione condivisa che permetta di raggiungere l'obiettivo di una gestione integrata delle acque.

Sicuri della vostra attenzione ci è grata l'occasione per esprimervi i migliori saluti.

Associazione dei Comuni Ticinesi

Il Presidente

Ing. Riccardo Calastri

Il segretario

Ivano Rezzonico

Nota procedurale:

Questa presa di posizione è stata elaborata dall'Agenzia regionale per lo sviluppo del Luganese nell'ambito di un gruppo di lavoro congiunto con i servizi della Città di Lugano. I documenti sono stati approvati dal Comitato ACT ed in seguito sottoposti ai 100 Municipi membri dell'ACT per eventuali osservazioni. A tutt'oggi, nessun Comune si è espresso contro i contenuti della risposta.

12 Municipi nostri membri hanno anche formalmente aderito a questa presa di posizione e autorizzato ad inviarla anche a nome e per conto dei loro Comuni.

Si tratta dei Comuni di: **Acquarossa, Blenio, Claro, Cugnasco-Gerra, Cureglia, Mezzovico-Vira, Muzzano, Orselina, S. Antonio, Sementina, Vernate, Vico-Morcote.**

I Municipi di Bellinzona e Locarno risponderanno con un proprio documento che – con alcune precisazioni puntuali suggerite dalla realtà comunale – dovrebbe ricalcare la risposta dell'ACT.

Allegato: osservazioni sui singoli articoli

Copia: all'Ufficio giuridico del Dipartimento del Territorio
al Comitato ed ai membri ACT