

07.429

Iniziativa parlamentare
Proroga fino al 2012 per il risanamento di impianti
parapalottole in siti inquinati
Rapporto della Commissione dell'ambiente, della pianificazione
del territorio e dell'energia del Consiglio nazionale

del 27 ottobre 2008

Onorevoli colleghi,

con il presente rapporto vi sottoponiamo un progetto di modifica della legge sulla protezione dell'ambiente, che trasmettiamo nel contempo per parere al Consiglio federale.

La Commissione vi propone di approvare il progetto di modifica di legge allegato.

Gradite, onorevoli colleghi, l'espressione della nostra alta considerazione.

27 ottobre 2008

In nome della Commissione:

Il presidente, Toni Brunner

Compendio

Con il presente progetto di modifica della legge sulla protezione dell'ambiente si dà seguito a un'iniziativa parlamentare depositata nel mese di marzo 2007 dal consigliere nazionale Jakob Büchler che chiede di prorogare fino al 2012 il termine per accordare i contributi federali per il risanamento degli stand di tiro.

Secondo la vigente legge sulla protezione dell'ambiente, le indennità (cfr. art. 32e LPAmb) sono concesse se dopo il 1° novembre 2008 non vengono più sparate pal-lottole nel terreno; il termine è rispettato se gli impianti sono disattivati o dotati di parapalle artificiali.

Il progetto di legge prevede la proroga del termine per la concessione di contributi e opera una distinzione tra i parapalle situati nelle zone di protezione delle acque sotterranee, dove l'antimonio comporta rischi considerevoli per la salute, e i parapalle in zone che presentano rischi ambientali minori. Nelle zone di protezione delle acque, il termine è prorogato fino al 2012; nelle altre, fino al 2020.

L'obiettivo di questa differenziazione è incoraggiare gli ambienti interessati a continuare con il risanamento affinché alla scadenza del nuovo termine non si ripeta la situazione di oggi. Contemporaneamente si vuole evitare che un termine troppo breve assorba le limitate risorse finanziarie e di personale delle autorità, a scapito del risanamento urgente dei siti inquinati più pericolosi.

Rapporto

1 Situazione iniziale

1.1 Iniziativa parlamentare

Il 23 marzo 2007, il consigliere nazionale Jakob Büchler ha presentato un'iniziativa parlamentare con cui chiede di prorogare fino al 2012 il termine per accordare i contributi federali per il risanamento degli stand di tiro. Secondo il diritto vigente, le indennità sono concesse se dopo il primo novembre 2008 non vengono più sparate pallottole nel terreno; il termine è rispettato se gli impianti sono disattivati o dotati di parapalle artificiali.

La Commissione dell'ambiente, della pianificazione del territorio e dell'energia del Consiglio nazionale ha proceduto, il 23 ottobre 2007, all'esame preliminare dell'iniziativa parlamentare; con 22 voti e un'astensione, ha deciso di darle seguito.

Conformemente all'articolo 109 capoverso 3 della legge sul Parlamento (LParl)¹, la decisione della Commissione è stata sottoposta per approvazione alla Commissione competente del Consiglio degli Stati. Il 23 novembre 2007, la Commissione dell'ambiente, della pianificazione del territorio e dell'energia del Consiglio degli Stati ha approvato con 9 voti e 2 astensioni la decisione della sua omologa del Consiglio nazionale di dare seguito all'iniziativa parlamentare.

Dopo la decisione positiva delle due commissioni, la Commissione dell'ambiente, della pianificazione del territorio e dell'energia del Consiglio nazionale ha elaborato un progetto di atto normativo conformemente all'articolo 111 capoverso 1 LParl.

1.2 Lavori della Commissione

La Commissione dell'ambiente, della pianificazione del territorio e dell'energia del Consiglio nazionale (qui di seguito: la Commissione) ha deliberato in merito alla modifica di legge nelle sedute dell'8 gennaio e dell'8 aprile 2008.

L'8 aprile 2008, la Commissione ha adottato all'unanimità un progetto di legge che ha sottoposto a una procedura di consultazione.

Il 27 ottobre 2008 la Commissione ha approvato all'unanimità il progetto di modifica di legge senza apportarvi modifiche.

La Commissione è stata coadiuvata dal Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni (DATEC).

¹ RS 171.10

1.3

Risultati della procedura di consultazione

La consultazione è stata avviata il 16 aprile 2008 ed è terminata il 16 luglio 2008. Sono pervenuti quaranta pareri, inviati da due partiti politici, dai ventisei Cantoni, dalla Conferenza svizzera dei direttori delle pubbliche costruzioni, della pianificazione del territorio e dell'ambiente (DCPA), da tre associazioni comunali, un comune, tre associazioni economiche, due federazioni sportive di tiro, dalla Società Svizzera degli Ufficiali e da un'organizzazione ambientalista.

Benché la maggior parte dei partecipanti ritenga adeguato prorogare il termine, il modello proposto non trova un consenso unanime. Mentre ventisei partecipanti reputano opportuno scaglionare il termine a oltre il 2012, nove Cantoni e la DCPA auspicano il rispetto della scadenza del 2012 per tutti gli impianti. Al riguardo fanno notare che un rinvio troppo prolungato del termine potrebbe tradursi in un segnale sbagliato e misconoscerebbe il lavoro dei Comuni che si sono impegnati fino ad oggi. Quattro partecipanti alla consultazione auspicano un termine anteriore al 2012.

Trentatré dei 40 partecipanti approvano il principio dell'indennità forfetaria. Cinque di loro, tuttavia, a condizione che venga applicato un tasso di indennizzo individuale del 40 per cento quando si può provare che i costi di risanamento sono decisamente più elevati. La maggior parte dei Cantoni (22) e la DCPA sono favorevoli alla proposta indennità forfetaria di 8000 franchi per bersaglio. Cinque Cantoni tuttavia fanno notare che le indennità devono essere accordate per tutti i bersagli contro i quali si è sparato, anche per quelli ormai fuori uso. Solo sette partecipanti, di cui quattro Cantoni, sono contrari all'indennità forfetaria.

2

Punti essenziali del progetto

In Svizzera vi sono circa 6000 parapalle negli impianti di tiro; l'inquinamento da metalli è talmente elevato che gli impianti di tiro devono essere considerati siti contaminati ai sensi della legislazione ambientale e pertanto devono essere risanati. Meno di 2000 parapalle sono ancora in esercizio. Risanarli ha senso solo se non si sparano più pallottole nel terreno. L'installazione di parapalle artificiali permette di raggiungere questo obiettivo e di mantenere in esercizio gli stand di tiro. I risanamenti devono essere realizzati gradualmente nel corso dei prossimi 25 anni cominciando dagli impianti più dannosi per l'ambiente. Dal punto di vista tecnico e finanziario vale la pena approfittare della sostituzione degli impianti parapallottole per procedere contemporaneamente al risanamento dei siti.

Secondo l'articolo 32e capoverso 3 lettera c della legge sulla protezione dell'ambiente (LPAmb)², la Confederazione versa ai Cantoni, per il risanamento dei siti contaminati, indennità che ammontano in generale al 40 per cento dei costi computabili. Nell'ambito della modifica del 2005³ della LPAmb, il termine per la disattivazione o la sostituzione – condizioni per ottenere l'indennità – era stato fissato al 1° novembre 2008. Il Parlamento aveva proposto che anche per i parapalle disattivati nell'ambito delle misure di risanamento fonico alla fine degli anni Novanta si potesse beneficiare delle indennità federali.

² RS 814.01

³ RU 2006 2677 2680

è chiaramente pianificabile sul lungo termine. Le esperienze fatte durante la prima tappa potrebbero essere sfruttate per la maggior parte degli impianti la cui disattivazione o sostituzione è prevista nella seconda tappa. Questa soluzione permetterebbe alle amministrazioni cantonali di conservare sufficienti capacità per i risanamenti di siti inquinati urgenti.

Art. 32e cpv.4 LPAmb

Dato che nella maggior parte dei casi vale la pena procedere contemporaneamente al risanamento dei siti e alla sostituzione dei parapalle, l'onere della Confederazione per accordare le indennità si dovrebbe ridurre al minimo. Un'indennità forfetaria come quella già prevista nella LPAmb per l'allestimento dei catasti diminuirebbe notevolmente la mole di lavoro sia per la Confederazione che per i Cantoni. Secondo le esperienze sinora fatte dall'Amministrazione, il risanamento dei siti inquinati costa circa 19 000 franchi per bersaglio nel caso di impianti di tiro a 300 m. Per la maggior parte dei risanamenti, questi costi si situano tra i 13 000 e i 23 000 franchi per bersaglio; non scendono comunque mai sotto i 9000 franchi. Con la vigente aliquota del 40 per cento, l'indennità forfetaria per questi impianti ammonterebbe dunque a 8000 franchi per bersaglio.

4 Ripercussioni

4.1 Ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale

L'installazione di nuovi parapalle costa circa 4000 franchi per bersaglio, cioè circa 30 000 franchi per un impianto medio con otto bersagli. Si prevede che continueranno ad essere utilizzati almeno 1500 impianti, per cui il budget necessario per la sostituzione dei parapalle in tutto il Paese ammonta a 50 milioni di franchi. Questi costi devono essere sostenuti integralmente dai Comuni, perché la Confederazione non ha previsto indennità a tal fine.

Il risanamento tecnico di un impianto medio con otto bersagli costa circa 150 000 franchi. Il budget necessario per risanare i quasi 4000 parapalle già disattivati in tutta la Svizzera ammonterebbe dunque a 600 milioni di franchi. Con la nuova proroga del termine, si dovrebbero risanare fino a 2000 impianti in più, il che provocherebbe costi nell'ordine di 300 milioni di franchi, sostenuti per il 60 per cento dai responsabili dell'inquinamento (le società di tiro, i Comuni, i proprietari fondiari, i Cantoni, l'esercito) e per il 40 per cento dalla Confederazione.

Con l'assunzione di queste nuove spese, che possono raggiungere i 120 milioni di franchi, il fondo della Confederazione per il risanamento dei siti contaminati raggiunge il suo limite; in effetti, sarebbero necessari 5–10 milioni di franchi in più all'anno. Le spese possono essere coperte solo se si possono riscuotere tutte le tasse sulle discariche e limitare i costi per i risanamenti a quanto prescrive la legge.

4.2 Idoneità all'attuazione

Concedendo un'indennità forfetaria di 8000 franchi per bersaglio, si riduce al minimo il lavoro amministrativo della Confederazione e dei Cantoni per il risanamento degli stand di tiro. Il presente progetto può dunque essere attuato.

Comunque, allo spirare del termine del 1° novembre 2008 oggi in vigore, l'applicazione della legge genererà una certa insicurezza. Fino a quando la proroga del termine proposta non sarà stata decisa e non sarà entrata in vigore, gli impianti che il 1° novembre 2008 non sono risanati o chiusi non potranno beneficiare delle indennità federali.

5 Relazione con il diritto europeo

Il risanamento dei siti inquinati è diventato un compito urgente in tutti i Paesi europei. Per tale motivo, Paesi come l'Austria, la Francia, il Belgio, la Svezia, la Gran Bretagna o la Finlandia hanno introdotto alla fine degli Ottanta strumenti finanziari statali per promuovere il risanamento dei siti inquinati. Poiché spesso la loro base legale è la tassa sulle discariche prevista nella direttiva europea sui rifiuti per ridurre il deposito, questi strumenti sono paragonabili al modello svizzero. In generale, la tassa media prevista in Svizzera di circa 10 € per tonnellata di rifiuti depositati è assai bassa rispetto agli altri Paesi europei. Nessun altro Stato europeo prevede condizioni speciali per ottenere le indennità per gli impianti di tiro.

6 Basi legali

6.1 Costituzionalità e legalità

La proposta modifica di legge poggia sull'articolo 74 della Costituzione federale⁴ in base al quale la Confederazione emana prescrizioni sulla protezione dell'uomo e del suo ambiente naturale da effetti nocivi o molesti e si adopera per impedire tali effetti.

Questa disposizione costituzionale rappresenta una base sufficiente per emanare le disposizioni legali proposte.

6.2 Delega di competenze legislative

La presente modifica di legge non introduce norme che delegano la competenza di emanare ordinanze d'esecuzione complementari.

6.3 Forma dell'atto

Conformemente all'articolo 22 capoverso 1 LParl, l'Assemblea federale emana sotto forma di legge federale tutte le disposizioni importanti che contengono norme di diritto.

⁴ RS 101

