



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

FF 2022

www.dirittofederale.admin.ch

La versione elettronica firmata
è quella determinante



Protezione delle acque sotterranee in Svizzera

Rapporto della Commissione della gestione del Consiglio nazionale

del 28 giugno 2022

Indice

1	Introduzione	3
1.1	Situazione iniziale	3
1.2	Oggetto e metodo di valutazione	4
2	Costatazioni e raccomandazioni	5
2.1	Osservazioni introduttive della CdG-N	5
2.2	Basi legali	7
2.2.1	Compiti dei Cantoni in materia di attuazione	7
2.2.2	Strumenti di vigilanza e possibilità d'intervento di cui dispone la Confederazione	10
2.3	Prassi di vigilanza della Confederazione	12
2.3.1	Considerazioni generali della CdG-N	12
2.3.2	Strategia di vigilanza e d'intervento	14
2.3.3	Monitoraggio dell'UFAM concernente lo stato di attuazione	16
2.3.4	Aiuto all'esecuzione	19
2.3.5	Risorse dell'Ufficio federale dell'ambiente	20
2.4	Interfacce tra la protezione delle acque sotterranee e la politica agricola	21
2.4.1	Ripartizione delle competenze e cooperazione tra l'Ufficio federale dell'ambiente e l'Ufficio federale dell'agricoltura	21
2.4.2	Aiuti all'attuazione	22
2.4.3	Programma sulla protezione delle acque nell'agricoltura	23
2.5	Le interfacce fra la protezione delle acque sotterranee e la pianificazione del territorio	26
2.5.1	Ripartizione delle competenze e collaborazione fra l'Ufficio federale dell'ambiente e l'Ufficio federale dello sviluppo territoriale	26
2.5.2	Aiuti all'esecuzione relativi ai piani direttori	27
3	Conclusioni e prossimi passi	29
	Indice delle abbreviazioni	32

Rapporto

1 Introduzione

1.1 Situazione iniziale

La protezione delle acque sotterranee è una delle sfide centrali della politica ambientale svizzera. Più dell'80 per cento del fabbisogno svizzero di acqua potabile è soddisfatto dalle acque sotterranee. Le acque sotterranee giocano anche un ruolo importante come parte degli ecosistemi e alimentano i corsi d'acqua e le zone umide.

Conformemente all'articolo 76 della Costituzione federale (Cost.)¹, la Confederazione è tenuta ad assicurare, nell'ambito delle sue competenze, la protezione delle risorse idriche e a emanare disposizioni relative alla protezione delle acque. Il legislatore adempie a questo mandato costituzionale mediante la legge sulla protezione delle acque e l'ordinanza sulla protezione delle acque (LPaC e OPaC)². Lo strumento principale della protezione delle acque sotterranee, che esiste da quando è entrata in vigore la seconda LPaC all'inizio degli anni '70, è la *pianificazione della protezione delle acque sotterranee*, cioè la designazione di aree protette in cui determinate attività che potrebbero mettere in pericolo le acque sotterranee sono permesse solo in misura limitata o sono completamente vietate³.

Tuttavia, diversi studi recenti mostrano che la qualità delle acque sotterranee non è assicurata in modo coerente segnatamente perché le disposizioni federali sulla protezione delle acque sotterranee nella pianificazione non sono applicate ovunque e, in particolare, le fasce di protezione corrispondenti non sono designate sistematicamente. Nel 2018 l'Ufficio federale dell'ambiente (UFAM) ha stimato che circa un milione di persone in tutta la Svizzera si rifornisce di acqua potabile attinta da captazioni con fasce di protezione che non soddisfano i requisiti legali⁴.

Negli ultimi anni la qualità dell'acqua potabile si è imposta sempre più all'attenzione della popolazione svizzera e l'inquinamento delle acque è regolarmente oggetto di vivaci discussioni politiche. In questo contesto si possono menzionare le iniziative sull'acqua potabile e sui pesticidi su cui il Popolo ha votato a giugno 2021 e il messaggio del Consiglio federale sull'ulteriore sviluppo della politica agricola dal 2022 (PA22+).

¹ Costituzione federale della Confederazione Svizzera del 18 apr.1999 (Cost; RS **101**).

² Legge federale del 24 gen. 1991 sulla protezione delle acque (LPaC; RS **814.20**);

Ordinanza del 28 ott. 1998 sulla protezione delle acque (OPaC; RS **814.201**).

³ Si vedano in particolare gli art. 19–21 della LPaC e gli art. 29–32a e l'allegato 4 della OPaC. Per una presentazione dettagliata della pianificazione della protezione delle acque sotterranee si veda: La protezione delle acque sotterranee in Svizzera, rapporto del Controllo parlamentare sull'Amministrazione (CPA) del 7 ottobre 2021 all'attenzione della Commissione della gestione del Consiglio nazionale (di seguito: rapporto del CPA del 7 ottobre 2021) n. 2.1. L'insieme dei vari strumenti di pianificazione della protezione delle acque sotterranee è designato nel rapporto con l'indicazione generica «fasce di protezione delle acque sotterranee».

⁴ UFAM (2018): Protezione delle captazioni di acqua sotterranea in Svizzera – Stato dell'esecuzione. Rapporto sull'indagine presso i servizi cantionali.

In questo ambito il 28 gennaio 2020 le commissioni della gestione delle Camere federali hanno incaricato il Controllo parlamentare dell'amministrazione (CPA) di procedere a una valutazione della protezione delle acque sotterranee in Svizzera. Il relativo affare parlamentare è stato attribuito alla Commissione della gestione del Consiglio nazionale (CdG-N).

1.2 Oggetto e metodo di valutazione

La valutazione del CPA è stata incentrata sulle misure della Confederazione nel settore della pianificazione della protezione delle acque sotterranee⁵. Nel maggio del 2020 la sottocommissione Dipartimento federale dell'interno / Dipartimento dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni (DFI/DATEC) della CdG-N⁶ ha precisato l'oggetto della valutazione sulla base di una bozza di progetto del CPA, indicando che la valutazione esamina in via principale la vigilanza del Consiglio federale sull'applicazione della protezione delle acque da parte dei Cantoni (adeguatezza delle basi legali, sostegno fornito dalla Confederazione ai Cantoni, impiego degli strumenti di vigilanza a disposizione della Confederazione). Ha inoltre incaricato il CPA di esaminare le interfacce tra la politica di protezione delle acque sotterranee e la politica agricola (ambito di competenza dell'Ufficio federale dell'agricoltura [UFAG]) così come le interfacce tra la politica di protezione delle acque sotterranee e la pianificazione del territorio (ambito di competenza dell'Ufficio federale della pianificazione territoriale [ARE]) a livello federale⁷.

Nell'ambito della valutazione il CPA ha esaminato numerosi documenti, ha condotto circa 40 interviste con vari attori del settore e ha effettuato un sondaggio presso i 26 uffici dell'ambiente cantonali. Infine, ha commissionato un parere legale esterno sull'adeguatezza delle basi legali in questo settore⁸.

Nel settore della protezione delle acque sotterranee, la competenza esecutiva spetta principalmente ai Cantoni (art. 45 LPAC)⁹. La Confederazione ha il compito di

⁵ Di conseguenza, il CPA non ha esaminato tutte le misure di protezione delle acque sotterranee, ma unicamente le misure di pianificazione della protezione delle acque sotterranee. Solo il capitolo sulla politica agricola tratta alcuni strumenti che non sono direttamente connessi con la protezione delle acque sotterranee nella pianificazione. Si veda il rapporto del CPA del 7 ottobre 2021, n. 2.4.

⁶ La sottocommissione DFI/DATEC della CdG-N è composta dai consiglieri nazionali Thomas de Courten (presidente), Angelo Barrile, Katja Christ, Alois Huber, Christian Imark, Matthias Samuel Jauslin, Priska Seiler Graf, Marianne Streiff-Feller e Michael Töngi.

⁷ Per maggiori informazioni sulle domande dell'indagine e sul procedimento si veda il rapporto del CPA del 7 ottobre 2021, n. 1.1, 2.2 e 2.3.

⁸ Thurnherr, Daniela (2021): Aufsicht des Bundes über den kantonalen Vollzug des Grundwasserschutzes. Rechtsgutachten im Auftrag der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle.

⁹ Il processo di attuazione comprende in particolare la designazione delle fasce di protezione delle acque sotterranee, il monitoraggio delle norme di protezione in queste fasce e l'allestimento di carte di protezione delle acque e di un inventario delle risorse di acque sotterranee e degli impianti di approvvigionamento idrico. Si veda il rapporto del CPA del 7 ottobre 2021, n. 2.1.3.

vigilare sull'attuazione delle relative disposizioni (art. 46 LPac)¹⁰. Come organo responsabile della valutazione delle attività dell'Amministrazione federale, il CPA ha focalizzato il suo lavoro sull'attività di vigilanza della Confederazione e si è deliberatamente astenuto dal valutare le attività esecutive dei Cantoni. Dal canto suo la CdG-N nel presente rapporto si occupa invece selettivamente del ruolo assunto dai Cantoni.

Nella seduta del 21 ottobre 2021 la sottocommissione DFI/DATEC della CdG-N ha preso conoscenza del rapporto di valutazione del CPA. Il presente rapporto si fonda sul rapporto del CPA e presenta le considerazioni della sottocommissione dal punto di vista dell'alta vigilanza parlamentare. È stato trasmesso per consultazione alle autorità federali pertinenti. Nella seduta del 28 giugno 2022 la CdG-N ha discusso e approvato il disegno di rapporto finale, incluse le relative raccomandazioni e proposte parlamentari, e ha deciso di presentarlo al Consiglio federale insieme al rapporto di valutazione del CPA e di pubblicare entrambi i documenti.

Di seguito la CdG-N valuta i risultati più importanti emersi dal rapporto del CPA. Su queste basi formula raccomandazioni all'indirizzo del Consiglio federale e presenta tre interventi parlamentari. Le spiegazioni e i commenti del CPA sono riprodotti solo nella misura necessaria per comprendere le valutazioni e le conclusioni della CdG-N. I risultati dettagliati della valutazione del CPA possono essere consultati nel relativo rapporto.

2 **Costatazioni e raccomandazioni**

2.1 **Osservazioni introduttive della CdG-N**

Diversi studi degli ultimi anni mostrano che in molti Cantoni sussistono importanti lacune nell'attuazione della pianificazione della protezione delle acque sotterranee¹¹. L'UFAM ha individuato tre lacune principali. In primo luogo, i Cantoni hanno finora definito il *settore di alimentazione* solo per una piccola quota di captazioni per le quali tale operazione è esplicitamente richiesta¹². In secondo luogo, non sono state definite intorno a tutti i pozzi di interesse pubblico *zone di protezione delle acque sotterranee*

¹⁰ Il compito di vigilanza comprende in particolare un supporto relativo all'attuazione (aiuto e consulenza) e il controllo dell'attuazione è assunto dalla Sezione protezione delle acque dell'UFAM. Si veda il rapporto del CPA del 7 ottobre 2021, n. 2.1.3.

¹¹ Rapporto del CPA del 7 ottobre 2021, n. 4.4. Le considerazioni concernenti le lacune di attuazione si fondano su vari studi effettuati segnatamente dall'UFAM. Le attività dei Cantoni relative all'attuazione non sono state oggetto della valutazione del CPA (si veda il capitolo precedente).

¹² Rapporto del CPA del 7 ottobre 2021, n. 2.1.2, 4.3 e 4.4. Il *settore di alimentazione* designa la fascia di territorio da cui provengono gran parte delle acque sotterranee che alimentano una captazione. Dovrebbe coprire il 90% delle acque sotterranee che confluiscono nella captazione in questione e può estendersi attorno ad essa per diversi chilometri quadrati. L'UFAM ipotizza che un totale di circa 60 settori di alimentazione siano stati designati in una dozzina di Cantoni in base alla scarsa qualità delle acque. Solo sei Cantoni li hanno però registrati nella carta di protezione delle acque, come previsto dall'OPAc.

che soddisfano i requisiti della legislazione federale¹³. In terzo luogo, sovente sussistono *conflitti di utilizzazione* anche dove le zone di protezione delle acque sotterranee sono correttamente definite e quindi le restrizioni d'uso previste nella legislazione federale non vengono fatte rispettare¹⁴. Questo nonostante il fatto che la maggior parte delle prescrizioni federali risalga all'entrata in vigore nel 1998 dell'attuale ordinanza sulla protezione delle acque, e in alcuni casi anche dall'inizio degli anni '70¹⁵.

La CdG-N considera estremamente problematico che la legislazione sulla protezione delle acque sotterranee non sia ancora applicata sistematicamente 50 anni dopo la sua entrata in vigore e 25 anni dopo la sua ultima revisione. Anche se vari fattori come la mancanza di risorse nei Cantoni e gli interessi contrastanti (protezione ambientale, agricoltura, sviluppo economico, ecc.) possono spiegare in parte queste omissioni, la CdG-N è dell'opinione che gli attori coinvolti, cioè la Confederazione come autorità di vigilanza e i Cantoni come autorità di esecuzione, avrebbero dovuto reagire a questa situazione già molto tempo fa. Le lacune relative all'attuazione non sono solo un problema in termini di protezione dell'ambiente e della salute, ma ostacolano anche un'applicazione coerente di altre misure decise dalle Camere, ad esempio in relazione al disciplinamento dell'impiego di pesticidi.

In questo contesto secondo la CdG-N è necessario che gli strumenti con cui la Confederazione sostiene e regola l'attuazione cantonale della pianificazione della protezione delle acque sotterranee siano rapidamente rafforzati da una specificazione delle basi legali (vedi n. 2.2). È necessario fissare scadenze di attuazione vincolanti, precisare gli obblighi d'informazione dei Cantoni nei confronti delle autorità federali e prevedere sanzioni per l'inosservanza delle disposizioni in questione. Inoltre, si dovrebbe esaminare l'opportunità di fornire un sostegno finanziario nell'ambito dell'attuazione.

La Commissione è anche dell'opinione che l'attività di vigilanza concreta dell'UFAM sui processi d'attuazione cantionali debba essere rafforzata. Finora l'UFAM ha preferito adottare un approccio cooperativo e ha reagito in modo estremamente misurato di fronte alle problematiche riscontrate nei processi di attuazione (vedi n. 2.3.1), in particolare a causa della portata limitata degli strumenti di vigilanza e delle possibilità di intervento di cui dispone. In considerazione delle lacune relative all'attuazione, la CdG-N è dell'opinione che sia indispensabile un nuovo approccio e che l'UFAM debba rafforzare la sua vigilanza. A tal fine è necessario introdurre alcune precisazioni negli aiuti all'attuazione, monitorare da vicino i processi di attuazione e intervenire in modo sistematico in presenza di lacune (vedi n. 2.3).

¹³ Rapporto del CPA del 7 ottobre 2021, n. 2.1.2, 4.3 e 4.4. Nelle immediate vicinanze dei pozzi di acqua sotterranea di interesse pubblico devono essere designate le *zone di protezione*. La fascia di territorio soggetta a protezione è suddivisa in tre zone concentriche con restrizioni d'uso che diventano più severe man mano che ci si avvicina alla captazione. In tutta la Svizzera si stima che il 12% della popolazione venga rifornito mediante captazioni di acqua potabile con zone di protezione inadeguate.

¹⁴ Rapporto del CPA del 7 ottobre 2021, n. 4.3.

¹⁵ La prima LPac è stata emanata nel 1971 e la prima OPac nel 1972.

A livello legislativo un primo passo nella giusta direzione è stato fatto nel 2021 con l'adozione della mozione Zanetti 20.3625¹⁶. Tra le altre cose questa mozione chiede che i Cantoni siano obbligati per legge a designare i settori di alimentazione delle captazioni di acque sotterranee entro il 2035 e che, se necessario, possano a tale scopo ricevere un supporto finanziario dalla Confederazione. Tuttavia questa mozione si occupa solo di un elemento specifico della protezione delle acque sotterranee, cioè la designazione dei *settori di alimentazione*¹⁷. Le lacune d'attuazione riguardano però anche altri ambiti, come la designazione dei *settori di protezione* e delle *zone di protezione delle acque sotterranee* e la gestione dei *conflitti di utilizzazione*. Agli occhi della CdG-N una efficace protezione delle acque sotterranee richiede un rafforzamento globale della legislazione e della relativa attività di vigilanza. Le raccomandazioni della Commissione al riguardo sono presentate nei numeri 2.2 e 2.3.

2.2 Basi legali

2.2.1 Compiti dei Cantoni in materia di attuazione

Secondo il CPA, sulla base della perizia giuridica che ha commissionato si può affermare con soddisfazione che la legislazione federale definisce in modo chiaro e sufficientemente preciso il contenuto e la portata dei compiti di attuazione cantonali nella pianificazione della protezione delle acque sotterranee. Questo giudizio è condiviso dagli uffici dell'ambiente cantonali¹⁸.

Il CPA reputa però necessario precisare il significato di due termini giuridici non sufficientemente determinati:

- In primo luogo, il concetto di *interesse pubblico* ai sensi dell'articolo 20 LPAc. Né la legge né l'ordinanza specificano quali condizioni devono essere soddisfatte affinché un bacino idrico sotterraneo possa essere considerato di interesse pubblico e debbano quindi essere designate le pertinenti zone di protezione. Sebbene questo termine sia stato definito chiaramente dall'UFAM nell'aiuto all'attuazione, la pratica dei Cantoni rimane incoerente a causa della mancanza di una definizione giuridicamente vincolante¹⁹.
- In secondo luogo, il concetto di *motivi importanti* in base ai quali i Cantoni possono concedere un'esenzione per edifici in zone di protezione e settori di protezione delle acque sotterranee determinati²⁰.

In un sondaggio condotto dall'UFAM nel 2018, la maggioranza dei Cantoni auspicava che questi due termini fossero chiariti, ma ciò non è ancora stato fatto. La CdG-N

¹⁶ Mo. Zanetti Roberto «Protezione più efficace dell'acqua potabile mediante la determinazione dei settori d'alimentazione» del 16 giugno 2020 (20.3625). Le Camere federali hanno accolto la mozione in una versione modificata (eliminazione del punto 5 e completamento del punto 2).

¹⁷ Per la determinazione dei settori di alimentazione si veda la nota 12 e il rapporto del CPA del 7 ottobre 2021, n. 2.1.2.

¹⁸ Rapporto del CPA del 7 ottobre 2021, n. 3.1.

¹⁹ Rapporto del CPA del 7 ottobre 2021, n. 3.1.

²⁰ Rapporto del CPA del 7 ottobre 2021, n. 3.1. I requisiti indicati in modo impreciso si trovano nell'allegato 4, n. 221 cpv. 1 lett. b e n. 222 cpv. 1 lett. a OPAC.

ritiene importante che sia chiarito il significato di questi due termini giuridici non definiti dalla legislazione sulla protezione delle acque sotterranee e che l'UFAM assicuri in futuro una interpretazione uniforme. La Commissione chiede inoltre al Consiglio federale di esaminare se, per quanto concerne le acque sotterranee, ci sono altri termini legali indeterminati nella LPaC e nella OPaC che dovrebbero essere precisati.

Raccomandazione 1 – Termini giuridici indeterminati nella legislazione sulla protezione delle acque sotterranee

La CdG-N raccomanda al Consiglio federale di assicurare che i termini legali «captazioni di acque sotterranee di interesse pubblico» e «motivi importanti» non ulteriormente precisati nella legislazione sulla protezione delle acque sotterranee e determinanti per l'approvazione in via eccezionale di costruzioni in zone di protezione, siano rapidamente chiariti nella pertinente legislazione (LPaC e OPaC) e che l'UFAM ne assicuri successivamente una interpretazione uniforme.

Chiede inoltre al Consiglio federale di esaminare se vi siano altri termini legali non definiti nella legislazione sulla protezione delle acque sotterranee che richiedono un chiarimento.

Un'altra lacuna attualmente esistente è costituita dall'assenza di un termine legale per l'attuazione delle misure di protezione delle acque sotterranee da parte dei Cantoni. La maggioranza degli uffici ambientali cantonali ha precisato al CPA che non sussiste chiarezza in merito alle scadenze entro cui i Cantoni sono tenuti a implementare le prescrizioni federali in questo settore. La perizia giuridica commissionata dal CPA sottolinea che la mancanza di scadenze rende più difficoltosa sia l'esecuzione da parte dei Cantoni (presso i quali non vi è chiarezza in merito alle aspettative della autorità federali) sia la vigilanza e gli interventi dell'UFAM (che non sa quando può e deve intervenire in caso di lacune relative all'applicazione)²¹.

Anche se la mancanza di scadenze non dovrebbe impedire alla Confederazione di esercitare attivamente la sua funzione di vigilanza, la CdG-N condivide l'opinione formulata nella perizia giuridica secondo cui la determinazione di una data vincolante per l'adempimento delle prescrizioni in questione costituisce per esperienza uno strumento efficace per accelerare l'attuazione cantonale, specialmente in combinazione con sanzioni previste in caso di mancata osservanza delle scadenze (vedi n. 2.2.2)²².

Considerando che le disposizioni della LPaC e della OPaC sono in vigore da circa 25 anni, la CdG-N reputa che gli argomenti addotti dagli uffici dell'ambiente cantonali in relazione ai termini di attuazione poco chiari dovrebbero ormai essere relegata nel passato. Alla luce dell'insufficiente attuazione delle disposizioni pertinenti, la Commissione è del parere che la fissazione di scadenze legali vincolanti sia ormai inevitabile. Tale misura darebbe all'UFAM una base concreta per agire nella sua funzione di autorità di vigilanza nei confronti dei Cantoni. Le scadenze non vincolanti

²¹ Rapporto del CPA del 7 ottobre 2021, n. 3.1.

²² Rapporto del CPA del 7 ottobre 2021, n. 3.1.

indicate negli aiuti all'esecuzione dell'UFAM non sono più sufficienti alla luce delle attuali lacune di attuazione.

Adottando la mozione Zanetti 20.3625 (vedi n. 2.1), il Parlamento ha deciso di introdurre nella legge pertinente una scadenza (2035) che i Cantoni sono tenuti a rispettare per la designazione dei *settori di alimentazione* delle captazioni di acque sotterranee. Inoltre nell'aprile del 2022, il Consiglio federale ha avviato una consultazione sulla proposta di modifica della OPAC in base a cui i Cantoni entro i prossimi dieci anni sarebbero obbligati a designare tutte le *zone e le aree di protezione delle acque sotterranee* situate sul loro territorio non ancora designate né prese in considerazione nei piani direttori o settoriali. I Cantoni devono presentare al Consiglio federale un rapporto su questo tema al più tardi entro la fine del 2024²³. Il periodo di consultazione termina il 10 agosto 2022. Nel suo rapporto esplicativo l'UFAM scrive che nella legislazione in materia di protezione delle acque «mancano disposizioni efficaci che permettano alla Confederazione di esigere una protezione mirata delle zone e delle aree di protezione delle acque sotterranee in tutta la Svizzera» e che l'applicazione delle disposizioni deve essere «rafforzata e accelerata».²⁴

La CdG-N è soddisfatta di questi progressi, ma reputa che si dovrebbero stabilire scadenze generalmente vincolanti per l'attuazione di tutte le misure di protezione previste dalla legislazione sulla pianificazione della protezione delle acque sotterranee²⁵. Ciò varrebbe quindi non solo per i settori di alimentazione delle acque sotterranee nonché per le zone e le aree di protezione, ma anche per la designazione dei settori di protezione delle acque (art. 19 LPAC, art. 29 e allegato 4 n. 11 OPAC) e per l'elaborazione di carte di protezione delle acque (art. 30 OPAC). In considerazione delle lacune d'attuazione e dell'importanza di una protezione delle acque efficiente e coerente, la Commissione ritiene necessario che tali scadenze siano fissate, per tutti gli strumenti pertinenti, nella legge e non nell'ordinanza.

Mozione 1 – Scadenze per l'attuazione delle misure di pianificazione della protezione delle acque sotterranee

Il Consiglio federale è incaricato di introdurre nella legislazione sulla protezione delle acque scadenze vincolanti per l'attuazione cantonale di tutte le misure previste dalle disposizioni sulla pianificazione della protezione delle acque sotterranee (art. 19–21 LPAC, art. 29, art. 30 e allegato 4 OPAC).

Tali scadenze dovrebbero essere fissate in particolare per la designazione dei settori di protezione delle acque, delle zone e delle aree di protezione delle acque sotterranee nonché per l'elaborazione di carte di protezione delle acque.

²³ Revisione dell'ordinanza sulla protezione delle acque: avviata la procedura di consultazione. Comunicato stampa del Consiglio federale del 13 apr. 2022; rapporto esplicativo dell'UFAM del 13 apr. 2022 concernente la modifica dell'ordinanza sulla protezione delle acque.

²⁴ Rapporto esplicativo dell'UFAM del 13 apr. 2022 concernente la modifica dell'ordinanza sulla protezione delle acque, p.4.

²⁵ Art. 19–21 LPAC, art. 29 e 30 nonché allegato 4 OPAC.

2.2.2 Strumenti di vigilanza e possibilità d'intervento di cui dispone la Confederazione

Fondandosi sulla perizia giuridica che ha commissionato, il CPA reputa che gli strumenti di vigilanza e le possibilità di intervento a disposizione della Confederazione nel settore della protezione delle acque sotterranee²⁶ siano determinati in modo chiaro. Tuttavia la maggior parte di queste opzioni poggia sulle competenze generali attribuite dalla Costituzione federale alla Confederazione in materia di vigilanza sull'attuazione della legislazione federale²⁷. Per esempio la Confederazione può chiedere informazioni ai Cantoni sullo stato dell'attuazione, ordinare misure soggette a scadenze e – se un Cantone non adempie ai suoi obblighi – ricorrere all'esecuzione sostitutiva, cioè eseguire in proprio un'azione non effettuata oppure completata in modo lacunoso dal Cantone stesso, o farla eseguire, a spese del Cantone inadempiente, da una terza parte incaricata²⁸.

Inoltre la LPAC non fornisce quasi nessuna indicazione in merito agli strumenti che la Confederazione può e deve utilizzare nell'ambito della vigilanza sulla pianificazione della protezione delle acque sotterranee. Il CPA menziona due strumenti principali: in primo luogo il diritto della Confederazione di presentare ricorso contro le sentenze dei Cantoni in materia di protezione delle acque (i cosiddetti ricorsi della autorità) e in secondo luogo l'obbligo dei Cantoni di presentare un rendiconto sullo stato di attuazione (carta di protezione delle acque, atlante dell'approvvigionamento idrico, ecc.)²⁹. Tuttavia la legge non stabilisce che le decisioni cantonali di attuazione debbano essere approvate dalle autorità federali e non prevede sovvenzioni federali per l'attuazione della pianificazione della protezione delle acque, motivo per cui la Confederazione non può esercitare alcuna pressione di carattere finanziario. Inoltre la legge non prevede alcuna ulteriore sanzione specifica in caso di attuazione lacunosa³⁰.

Nella sua valutazione, il CPA conclude che la gamma di strumenti di vigilanza e possibilità di intervento a disposizione della Confederazione nel settore della protezione delle acque sotterranee è meno ampia che in altri settori³¹ e che la portata limitata degli strumenti utilizzabili rende difficile una vigilanza efficace³².

Il giudizio della CdG-N in merito agli strumenti di vigilanza e alle possibilità di intervento della Confederazione in questo settore è quindi contrastato. La valutazione del CPA e la perizia giuridica mostrano che le basi legali esistenti non sono messe in discussione e dovrebbero consentire alla Confederazione, da un punto di vista prettamente giuridico, di adempiere al suo compito di vigilanza e di intervenire in caso di lacune. Tuttavia si può anche dubitare che gli strumenti disponibili permettano in modo effettivo alla Confederazione di intervenire con efficacia quando si palesano lacune nei processi di attuazione. In particolare la perizia giuridica solleva la questione

²⁶ Rapporto del CPA del 7 ottobre 2021, n. 3.2.

²⁷ Art. 49 cpv. 2 e art. 186 cpv. 4 Cost.

²⁸ Rapporto del CPA del 7 ottobre 2021, n. 3.2.

²⁹ Rapporto del CPA del 7 ottobre 2021, n. 3.2.

³⁰ Rapporto del CPA del 7 ottobre 2021, n. 3.2.

³¹ Per es. nei settori della rivitalizzazione delle acque e della gestione dei deflussi residuali.

³² Cfr. rapporto del CPA del 7 ottobre 2021, n. 3.3.

³² Rapporto del CPA del 7 ottobre 2021, n. 7.1.

della praticabilità di strumenti come l'esecuzione sostitutiva e i ricorsi delle autorità, considerati entrambi poco applicabili dagli attori interessati³³.

Per la CdG-N è essenziale che le basi legali relative agli strumenti di vigilanza e alle possibilità di intervento della Confederazione nel campo della protezione delle acque sotterranee siano chiarite e rafforzate in relazione agli aspetti seguenti:

- Prima di tutto dalla valutazione del CPA emerge che le disposizioni concernenti il *dovere dei Cantoni di informare la Confederazione* sono piuttosto scarse. L'UFAM ha quindi il compito di fissare in modo autonomo le modalità dei rendiconti cantonali. In questo ambito la mancanza di una chiara base legale indebolisce la posizione dell'Ufficio nelle sue relazioni con i Cantoni nell'ambito della vigilanza³⁴. Secondo la CdG-N è necessario emanare disposizioni precise sulle modalità con cui i Cantoni sono tenuti a informare la Confederazione in merito al processo di attuazione delle misure (in particolare: forma, contenuto e frequenza dei rapporti; vedi anche n. 2.3.3). Il Consiglio federale propone un primo miglioramento con l'avamprogetto di revisione della OPAC messo in consultazione nell'aprile 2022. Secondo questa bozza, i Cantoni devono presentare all'UFAM, al più tardi entro la fine del 2024, un rapporto sulle zone e aree di protezione delle acque sotterranee che non sono ancora state designate o prese in considerazione nella pianificazione direttrice e in quella settoriale, nonché sulle misure di protezione che devono ancora essere adottate (si veda anche il n. 2.2.1)³⁵.
- Nella valutazione si sottolinea la mancanza di scadenze vincolanti per l'attuazione (si veda n. 2.2.1) come pure di *possibilità di intervento e di sanzione* per quei Cantoni che non provvedono all'attuazione della legislazione federale. Ciò è dovuto anche al fatto che non sono previsti sussidi federali per la pianificazione della protezione delle acque sotterranee e di conseguenza non vi è la possibilità di ridurre o cancellare finanziamenti quando l'attuazione è lacunosa. Diverse persone interpellate dal CPA reputano che la mancanza di possibilità sanzionatorie costituisca un ostacolo importante per l'attività di vigilanza della Confederazione³⁶. Secondo la CdG-N è necessario che il Consiglio federale stabilisca e introduca nelle basi legali le modalità d'intervento e di sanzione – di carattere finanziario o di altro tipo – che possono essere adottate nei confronti dei Cantoni che non adempiono al loro dovere d'attuazione³⁷.
- In relazione al punto precedente e in base ai notevoli ritardi nell'attuazione, la CdG-N reputa che il Consiglio federale e il Parlamento dovrebbero esaminare l'opportunità di fornire un *sostegno finanziario federale* mirato per l'attuazione di misure di protezione delle acque sotterranee. Un simile approccio ha

³³ Rapporto del CPA del 7 ottobre 2021, n. 3.3.

³⁴ Rapporto del CPA del 7 ottobre 2021, n. 3.3 e 7.1.

³⁵ Rapporto esplicativo dell'UFAM del 13 apr. 2022 concernente la modifica dell'ordinanza sulla protezione delle acque.

³⁶ Rapporto del CPA del 7 ottobre 2021, n. 3.3.

³⁷ La CdG-N ritiene inoltre che si debba stabilire una procedura d'intervento chiara da mettere in atto quando sussistono problemi di attuazione, con specificazione delle modalità d'intervento e delle sanzioni che la Confederazione può e deve adottare (cfr. n. 2.3.2 e raccomandazione 2).

già avuto successo in passato, ad esempio nel caso della rivitalizzazione dei corsi d'acqua, ed è stato sostenuto anche dalle Camere con l'adozione della mozione Zanetti 20.3625 sulla designazione settori di alimentazione³⁸ (si veda n. 2.1). Secondo la CdG-N i contributi federali possono essere giustificati dal fatto che la rapida attuazione delle disposizioni legali pertinenti è di grande importanza per la protezione dell'ambiente e della salute pubblica. Tali contributi potrebbero anche compensare la carenza di risorse dei Cantoni³⁹. Allo stesso tempo la Confederazione disporrebbe di uno strumento concreto per sanzionare processi di attuazione lacunosi (vedi sopra).

Mozione 2 – Chiarimento e rafforzamento degli strumenti di vigilanza e delle possibilità d'intervento della Confederazione nell'ambito della protezione delle acque sotterranee

Il Consiglio federale è incaricato di chiarire e rafforzare gli strumenti di vigilanza della Confederazione e le possibilità di intervento contenuti nella legislazione sulla protezione delle acque (LPac e OPac) in relazione all'attuazione della pianificazione della protezione delle acque sotterranee da parte dei Cantoni.

In particolare si chiede di esaminare le seguenti misure:

- chiarimento delle regole riguardanti l'obbligo dei Cantoni di riferire alla Confederazione sull'attuazione delle misure (in particolare forma, contenuto e frequenza dei rendiconti);
- introduzione di contributi finanziari della Confederazione per la promozione mirata dell'attuazione nei Cantoni;
- definizione delle misure d'intervento e delle sanzioni che possono essere adottate nei confronti dei Cantoni in caso di attuazione lacunosa.

2.3 Prassi di vigilanza della Confederazione

2.3.1 Considerazioni generali della CdG-N

La valutazione del CPA mostra che tutte le parti interessate valutano positivamente la cooperazione tra l'UFAM e i servizi cantonali di protezione delle acque⁴⁰, che indicano come i canali di scambio con l'UFAM siano «brevi e semplici». Anche il tempo di risposta dell'UFAM alle domande relative all'attuazione nonché la qualità tecnica e la chiarezza delle informazioni sono generalmente valutate positivamente⁴¹. L'UFAM mantiene con le autorità cantonali competenti uno scambio regolare che

³⁸ In base alla decisione adottata dalle Camere, la Confederazione assume il 40% dei costi computabili in relazione alla designazione dei settori di alimentazione, per i lavori iniziati dopo il 1° genn. 2020 e conclusi entro il 31 dic. 2030.

³⁹ Diversi persone interpellate hanno menzionato la mancanza di risorse nei Cantoni quale motivo delle difficoltà relative all'attuazione della pianificazione della protezione delle acque sotterranee (cfr. rapporto del CPA del 7 ottobre 2021, n. 3.3).

⁴⁰ Rapporto del CPA del 7 ottobre 2021, n. 4.2.

⁴¹ Rapporto del CPA del 7 ottobre 2021, n. 4.2.

negli ultimi anni è stato ulteriormente istituzionalizzato in particolare attraverso la creazione del Gruppo di lavoro acque sotterranee, in cui i rappresentanti dell'UFAM scambiano informazioni con i responsabili dei servizi cantonali. L'UFAM partecipa anche ad alcune riunioni per lo scambio di esperienze fra esperti cantonali della protezione delle acque sotterranee⁴² e investe attualmente nell'attività di scambio maggiori risorse rispetto anche solo a qualche anno fa. Questi sforzi sono percepiti e apprezzati nei Cantoni, e in alcuni casi gli scambi nel campo della pianificazione della protezione delle acque sotterranee sono persino descritti come «esemplari»⁴³. La CdG-N è soddisfatta di questa valutazione positiva e considera importante che il rapporto di fiducia tra l'UFAM e i competenti servizi cantonali sia mantenuto e ulteriormente approfondito.

Tuttavia, questa valutazione positiva è in contrasto con le lacune esistenti nel processo di attuazione (si veda n. 2.1). In questo contesto il CPA giunge alla conclusione che l'UFAM fa un uso molto ridotto delle possibilità di cui dispone come autorità di vigilanza⁴⁴. La valutazione indica che l'Ufficio non si attiva se constata che i dati disponibili per un Cantone non consentono una valutazione affidabile dello stato di applicazione. Anche se dal 2008 l'Ufficio è giunto ripetutamente alla conclusione che in molti Cantoni vi sono lacune considerevoli nell'attuazione della pianificazione della protezione delle acque sotterranee, per ora il suo operato si è per lo più limitato a lanciare appelli generali ai Cantoni nel loro insieme e a fornire consigli informali, mentre solo raramente ha adottato misure concrete nei confronti dei Cantoni inadempienti⁴⁵. Questo approccio è in contrasto con la valutazione inequivocabilmente critica dell'UFAM in relazione allo stato dell'attuazione⁴⁶.

La CdG-N è dell'opinione che tali indugi non consentano di adempiere adeguatamente al compito di vigilanza e possa quindi pregiudicare il conseguimento dell'obiettivo principale della protezione delle acque sotterranee perseguito dalla legislazione. Naturalmente le basi legali poco prescrittive e la mancanza di termini di attuazione (cfr. n. 2.2.1) nonché di strumenti di vigilanza e possibilità di sanzione chiari (cfr. n. 2.2.2), come pure le limitate risorse di personale (cfr. n. 2.3.5), rendono difficile per l'UFAM un esercizio efficace della vigilanza⁴⁷. Tuttavia, la valutazione mostra anche come l'UFAM non faccia nemmeno uso dei pochi strumenti di cui dispone, il che è difficilmente comprensibile agli occhi della Commissione. Il fatto che 15 uffici dell'ambiente cantonali non abbiano registrato alcun intervento dall'UFAM nonostante le lacune d'attuazione⁴⁸ dimostra, agli occhi della CdG-N, che l'Ufficio sta indugiando in modo eccessivo.

Alcuni collaboratori dell'UFAM hanno indicato al CPA di temere che l'aumento degli interventi possa compromettere il rapporto di fiducia con i Cantoni che costituisce un elemento irrinunciabile⁴⁹. La CdG-N condivide l'opinione secondo cui le relazioni di

⁴² Rapporto del CPA del 7 ottobre 2021, n. 4.2.

⁴³ Rapporto del CPA del 7 ottobre 2021, n. 4.2.

⁴⁴ Rapporto del CPA del 7 ottobre 2021, n. 7.3.

⁴⁵ Rapporto del CPA del 7 ottobre 2021, n. 4.4 e 7.3.

⁴⁶ Rapporto del CPA del 7 ottobre 2021, n. 4.4.

⁴⁷ Rapporto del CPA del 7 ottobre 2021, n. 4.4 e 7.3.

⁴⁸ Rapporto del CPA del 7 ottobre 2021, n. 4.4.

⁴⁹ Rapporto del CPA del 7 ottobre 2021, n. 4.4.

fiducia tra l'autorità di vigilanza e le autorità esecutive sono importanti per un'efficace attuazione della legge e devono essere coltivate. A suo parere però l'argomentazione dell'Ufficio non è del tutto convincente. Una impostazione fondata sulla cooperazione e sulla fiducia non deve impedire alla Confederazione di intervenire con decisione quando si individuano lacune di attuazione. In definitiva ne va anche della credibilità dell'autorità di vigilanza che ha il mandato di assicurare la corretta applicazione della legge e il raggiungimento degli obiettivi stabiliti da tempo per legge. Gli stessi collaboratori dell'UFAM considerano auspicabile intervenire in modo più deciso a complemento dell'attività di supporto all'attuazione⁵⁰. E anche tra le autorità cantonali c'è chi reputa che un'autorità di vigilanza più esigente nei confronti dei Cantoni potrebbe esercitare un effetto benefico sui processi di attuazione⁵¹.

In base a queste considerazioni la CdG-N reputa che la vigilanza dell'UFAM sulle autorità di esecuzione debba essere rafforzata con l'adozione di misure a vari livelli: sviluppo di una strategia generale di vigilanza e di intervento (n. 2.3.2), miglioramento del monitoraggio dello stato di attuazione (n. 2.3.3), aggiornamento degli aiuti all'attuazione (n. 2.3.4) e riflessione sulle risorse di cui dispone l'Ufficio (n. 2.3.5).

2.3.2 Strategia di vigilanza e d'intervento

Dalla valutazione del CPA emerge che l'UFAM non dispone di una strategia scritta per il settore della pianificazione della protezione delle acque sotterranee che definisca le modalità della vigilanza sull'esecuzione (per esempio quale ruolo assumono le diverse reti di contatto nell'ambito della vigilanza sulla pianificazione della protezione delle acque sotterranee, quali strumenti utilizzare nelle diverse situazioni o con quale frequenza è opportuno effettuare nei Cantoni indagini sullo stato di attuazione)⁵². Tuttavia il CPA rileva che i collaboratori dell'UFAM impostano e svolgono l'attività di vigilanza in base a una concezione coerentemente condivisa, tenendo poi conto delle specificità cantonali. Anche quasi tutti gli uffici cantonali competenti sono d'accordo con questa valutazione⁵³.

La CdG-N prende conoscenza con soddisfazione del fatto che nella sua prassi l'UFAM vigila in modo uniforme sull'attuazione nei vari Cantoni e che non sussistono disparità di trattamento. Tuttavia, la mancanza di una strategia di vigilanza esplicita comporta il rischio che nel gruppo di collaboratori che si occupano del settore si sviluppino sistemi di vigilanza diversi o poco chiari e che la vigilanza venga esercitata in modo non uniforme⁵⁴. Come già menzionato, l'attuale prassi di intervento dell'Ufficio in relazione alle lacune d'attuazione è insoddisfacente (si veda n. 2.3.1).

Viste le importanti lacune del processo di attuazione e il mancato raggiungimento degli obiettivi di legge in termini di protezione delle acque sotterranee, la Commissione reputa necessario che la Confederazione, sulla base della legislazione pertinente,

⁵⁰ Rapporto del CPA del 7 ottobre 2021, n. 4.4.

⁵¹ Rapporto del CPA del 7 ottobre 2021, n. 4.4.

⁵² Rapporto del CPA del 7 ottobre 2021, n. 4.5.

⁵³ Rapporto del CPA del 7 ottobre 2021, n. 4.5.

⁵⁴ Rapporto del CPA del 7 ottobre 2021, n. 4.5.

definisca una strategia generale di vigilanza e di intervento per la pianificazione della protezione delle acque sotterranee, precisando in particolare i seguenti aspetti:

- *Modalità di monitoraggio dello stato di attuazione:* la strategia dovrebbe specificare il ruolo delle varie piattaforme di cooperazione tra l'UFAM e i Cantoni, nonché gli obblighi dei Cantoni riguardo alle informazioni da fornire in merito allo stato di attuazione (forma, contenuto e frequenza dei rendiconti⁵⁵). Inoltre si dovrebbe definire il quadro delle indagini presso i Cantoni. La CdG-N è anche dell'opinione che la prassi dell'UFAM riguardo al monitoraggio dello stato di attuazione debba essere migliorata in diversi aspetti (cfr. n. 2.3.3).
- *Identificazione dei deficit di attuazione:* la strategia dovrebbe definire una procedura chiara con una lista di indicatori che l'UFAM può utilizzare per determinare se e in che misura esistono problemi di attuazione in un Cantone.
- *Intervento in relazione a lacune d'attuazione:* si chiede all'UFAM di includere nella sua strategia una procedura d'intervento da applicare in caso di lacune d'attuazione nei Cantoni. Contestualmente si chiede all'Ufficio di definire chiaramente in quale situazione la Confederazione può o deve intervenire oppure sanzionare i Cantoni che non adempiono ai loro obblighi legali⁵⁶.

Negli ultimi anni l'Ufficio ha fatto i primi passi in questa direzione, cosa che la CdG-N accoglie con favore. In un documento di lavoro interno del gennaio 2021, l'UFAM ha ad esempio delineato in termini generali la procedura che l'ufficio potrebbe attivare in futuro in relazione a lacune di attuazione concernenti le zone di protezione delle acque sotterranee⁵⁷.

Lo sviluppo di una strategia generale è particolarmente importante agli occhi della CdG-N per assicurare la trasparenza della vigilanza e la parità di trattamento dei Cantoni. In linea di principio l'approccio cooperativo che finora ha avuto abbastanza successo dovrebbe essere ancora perseguito. Tuttavia la nuova strategia dovrebbe instaurare le basi necessarie per combinare questo approccio con elementi di controllo più rigorosi.

La Commissione si aspetta che il Consiglio federale definisca una strategia di vigilanza e di intervento corrispondente, al più tardi entro la metà del 2023, e chiede che essa venga corredata da obiettivi chiari e da un piano di attuazione.

⁵⁵ Le regole concernenti l'obbligo di informazione dei Cantoni devono essere specificate anche nella legislazione pertinente, cfr. n. 2.2.2 e mozione 2.

⁵⁶ Il rapporto del CPA menziona in questo ambito diversi strumenti: tabella di marcia da concordare con le relative scadenze, obbligo di rendiconto alla Confederazione sui progressi nell'attuazione e sui motivi delle lacune ancora presenti, solleciti in forma scritta, ecc. (rapporto del CPA del 7 ottobre 2021, n. 4.4, pag. 29). La CdG-N ritiene inoltre che gli interventi e le sanzioni da adottare debbano essere specificati nella legislazione pertinente (cfr. n. 2.2.2 e mozione 2).

⁵⁷ Rapporto del CPA del 7 ottobre 2021, n. 4.4.

Raccomandazione 2 – Strategia di vigilanza e di intervento della Confederazione nel settore della protezione delle acque sotterranee

La CdG-N chiede al Consiglio federale di provvedere affinché entro la metà del 2023 venga definita una strategia generale di vigilanza e di intervento nel settore della pianificazione della protezione delle acque sotterranee.

Questa strategia dovrebbe regolare in particolare i seguenti aspetti: modalità di monitoraggio dello stato d'attuazione, procedure per individuare le lacune di attuazione e relative procedure di intervento (compreso un elenco di possibili misure di intervento e sanzioni).

Si chiede al Consiglio federale di corredare questa strategia con obiettivi chiari e un piano di attuazione.

2.3.3 Monitoraggio dell'UFAM concernente lo stato di attuazione

Per monitorare lo stato d'attuazione della pianificazione della protezione delle acque sotterranee l'UFAM si basa essenzialmente su tre strumenti: le *carte di protezione delle acque* dei Cantoni, le *indagini* presso i Cantoni sullo stato d'attuazione e gli *scambi* tra l'UFAM e i Cantoni (bilaterali o all'interno di appositi gruppi intercantionali)⁵⁸.

Il CPA fa notare che negli ultimi anni l'UFAM ha ottimizzato le sue attività di monitoraggio sotto vari aspetti e ha avviato ulteriori miglioramenti. Per esempio l'Ufficio ha armonizzato le modalità di rilevazione e di presentazione delle varie fasce protette nelle carte di protezione delle acque, ha fatto progressi nella raccolta di informazioni tramite sondaggi, ha intensificato lo scambio con i servizi cantonali e ha prodotto schede informative per ogni Cantone, che consentono in particolare di disporre di una agevole panoramica dei ritardi nei processi di attuazione⁵⁹. La CdG-N esprime la propria soddisfazione per queste misure, che contribuiscono a un monitoraggio più efficace e coerente dello stato di attuazione.

Tuttavia la valutazione del CPA indica anche che l'UFAM non dispone ancora di informazioni complete sulla protezione delle acque sotterranee nei Cantoni. In particolare mancano informazioni su due elementi centrali:

- *Designazione delle aree di afflusso*: l'UFAM non ha definito una procedura in base a cui i Cantoni sono tenuti a verificare dove, conformemente alla OPAC, sussiste un rischio di contaminazione ed è quindi necessario designare settori di alimentazione⁶⁰. E questo malgrado il fatto che tale dovere sia stato

⁵⁸ Rapporto del CPA del 7 ottobre 2021, n. 4.3.

⁵⁹ Rapporto del CPA del 7 ottobre 2021, n. 4.3.

⁶⁰ Secondo l'art. 29 cpv. 1 lett. c e d della OPAC le aree di afflusso devono essere designate attorno alle captazioni di acque sotterranee di interesse pubblico se «d'acqua è inquinata da sostanze non sufficientemente degradate o trattenute o se esiste il pericolo concreto di un inquinamento provocato da tali sostanze» oppure «se l'acqua è inquinata dal dilavamento di prodotti fitosanitari o fertilizzanti».

introdotto nell'ordinanza già nel 1998. Di conseguenza l'Ufficio non può sapere per quante e quali delle circa 18 000 captazioni di acque sotterranee di interesse pubblico presenti in tutto il Paese debba essere designata un'area di afflusso. Secondo le stime dell'UFAM sono interessate circa 2800 captazioni. L'Ufficio federale presume che siano complessivamente stati designati, in base alla scarsa qualità delle acque, circa 60 settori di alimentazione in una dozzina di Cantoni. Solo sei Cantoni li hanno registrati nella carta di protezione delle acque, come previsto dall'OPAc⁶¹. Secondo la CdG-N questo modo di procedere non è accettabile.

- *Conflitti di utilizzazione*: l'UFAM dispone di poche informazioni sulle attività non conformi alla legislazione che sono effettuate nelle zone di protezione delle acque sotterranee designate. Tuttavia gli studi suggeriscono che i conflitti d'utilizzazione sono assai diffusi. Mancano informazioni affidabili sul numero e sull'ubicazione delle zone di protezione interessate, sulla loro importanza per la fornitura di acqua potabile e sulle ragioni alla base dei conflitti di utilizzazione⁶², fatto che la CdG considera estremamente problematico.

L'UFAM dispone quindi solo di una panoramica incompleta dello stato d'attuazione e non è di conseguenza in grado di esercitare il suo compito di vigilanza in modo adeguato⁶³. Gli operatori dell'Ufficio sono dell'opinione che in alcuni ambiti, come quello dei conflitti di utilizzazione, sia necessario eseguire un monitoraggio più sistematico affinché le lacune di attuazione possano essere esaminate in modo mirato con i Cantoni⁶⁴.

La CdG-N è dell'opinione che siano necessari ulteriori perfezionamenti delle attività di monitoraggio dell'UFAM, affinché esso sia effettivamente messo in grado di valutare in modo affidabile lo stato di attuazione nei Cantoni. Questo punto di vista è condiviso dall'UFAM, da alcuni degli uffici dell'ambiente cantonali e da altri attori del processo di attuazione⁶⁵. La CdG-N si esprime in particolare a favore delle seguenti misure:

- L'UFAM dovrebbe *contattare sistematicamente i Cantoni* nei casi in cui i dati forniti non permettono una valutazione affidabile dello stato d'attuazione o se un Cantone risponde a un sondaggio con indicazioni approssimative. Inoltre si dovranno esortare i Cantoni a prendere misure per rimediare alle carenze. Attualmente l'Ufficio non interviene in questi casi⁶⁶.
- L'UFAM dovrebbe provvedere affinché i dati raccolti dai Cantoni *permettano di effettuare un'analisi relativa all'evoluzione nel tempo* del settore in questione. Le indagini svolte finora non annoveravano domande ripetute regolarmente che permettessero un'analisi di questo tipo e i geodati della carta di protezione delle acque non vengono valorizzati a tale scopo⁶⁷.

⁶¹ Rapporto del CPA del 7 ottobre 2021, n. 4.3.

⁶² Rapporto del CPA del 7 ottobre 2021, n. 4.3.

⁶³ Rapporto del CPA del 7 ottobre 2021, n. 7.3.

⁶⁴ Rapporto del CPA del 7 ottobre 2021, n. 4.4.

⁶⁵ Rapporto del CPA del 7 ottobre 2021, n. 4.3.

⁶⁶ Rapporto del CPA del 7 ottobre 2021, n. 4.3.

⁶⁷ Rapporto del CPA del 7 ottobre 2021, n. 4.3.

- L'UFAM dovrebbe definire una procedura chiara per determinare quali capacità di acque sotterranee sono soggette all'*obbligo di designare settori di alimentazione secondo l'OPAc* e assicurare che questa procedura sia seguita dai Cantoni. La Commissione presume tuttavia che l'elaborazione di tale procedura dovrebbe già far parte dell'attuazione della mozione Zanetti 20.3625 (si veda n. 2.1), motivo per cui non ha presentato una raccomandazione corrispondente.
- L'UFAM dovrebbe anche definire una procedura chiara che consenta di *identificare i conflitti d'utilizzazione* nelle fasce di protezione delle acque già designate o pianificate per il futuro e di *segnalare tali conflitti all'Ufficio*. Dovrebbe inoltre assicurare che questa procedura sia seguita dai Cantoni.
- Sarebbe inoltre auspicabile che l'UFAM possa *partecipare a tutti gli incontri regionali* organizzati dagli uffici dell'ambiente cantonali sul tema della protezione delle acque sotterranee. Attualmente l'UFAM partecipa alle riunioni dei servizi di protezione delle acque dei Cantoni della Svizzera nord-occidentale, orientale e occidentale, ma non alle riunioni dei Cantoni della Svizzera centrale, poiché questi hanno finora rinunciato ad invitare l'Ufficio⁶⁸. La CdG-N chiede al Consiglio federale di assicurare in generale che il DATEC discuta regolarmente a livello politico la protezione delle acque sotterranee con i Governi cantonali. Tale dialogo è particolarmente giustificato alla luce delle considerevoli lacune di attuazione attualmente esistenti. La Commissione invita il DATEC a fare uso di questi contatti per fare in modo che l'UFAM sia coinvolto più sistematicamente nelle riunioni regionali relative a questo settore.

Questi aspetti devono essere inclusi anche nella strategia generale di vigilanza e di intervento dell'UFAM (cfr. n. 2.3.2 e raccomandazione 2) e negli aiuti all'attuazione (cfr. n. 2.3.4). La CdG-N è anche dell'opinione che per rafforzare in modo permanente il monitoraggio dello stato di attuazione da parte dell'UFAM, si dovrebbero precisare meglio nelle basi legali i doveri dei Cantoni in materia di informazione (si vedano il n. 2.2.2 e la mozione 2).

⁶⁸ Rapporto del CPA del 7 ottobre 2021, n. 4.5.

Raccomandazione 3 – Monitoraggio dell’UFAM sullo stato di attuazione nel settore della protezione delle acque sotterranee

La CdG-N chiede al Consiglio federale di assicurare che venga rafforzato il monitoraggio dell’UFAM sull’attuazione cantonale della pianificazione della protezione delle acque sotterranee, in particolare facendo in modo che l’Ufficio:

- prenda sistematicamente contatto con i Cantoni che forniscono dati troppo limitati o imprecisi;
- faccia in modo che i dati rilevati dai Cantoni possano essere utilizzati ai fini di un’analisi relativa all’evoluzione nel tempo;
- stabilisca una procedura chiara per l’identificazione di conflitti di utilizzazione nelle fasce di protezione delle acque e per la segnalazione all’UFAM di tali conflitti.

Raccomandazione 4 – Dialogo fra Confederazione e Cantoni a livello governativo in merito alla protezione delle acque sotterranee

La CdG-N chiede al Consiglio federale di assicurare che il DATEC discuta regolarmente la protezione delle acque sotterranee a livello politico con i Governi cantonali.

Il DATEC è anche esortato a fare uso di questi contatti per assicurare che l’UFAM sia più sistematicamente coinvolto nelle riunioni regionali in questo settore.

2.3.4 Aiuto all’esecuzione

Nel campo della pianificazione della protezione delle acque sotterranee, l’UFAM fornisce un aiuto all’attuazione mediante il documento «Istruzioni pratiche per la protezione delle acque sotterranee» che risale al 2004 e non ha un valore legalmente vincolante. Tali istruzioni mirano a facilitare il processo di attuazione nonché a incentivare l’uniformità delle prassi di attuazione e comprendono anche sette moduli aggiuntivi, ognuno dei quali si occupa di aree specifiche di applicazione. Attualmente l’UFAM sta preparando altri due moduli⁶⁹. Dalla valutazione del CPA emerge che i documenti di sostegno all’attuazione sono giudicati complessivamente buoni dagli uffici dell’ambiente cantonali e dagli altri attori interpellati⁷⁰. La CdG-N esprime la propria soddisfazione per questo importante lavoro svolto dall’UFAM per promuovere l’attuazione uniforme della legislazione, come pure per l’importanza che l’Ufficio attribuisce alla collaborazione con i servizi cantonali nella fase di pianificazione e di elaborazione dei moduli, affinché si possa tenere conto al meglio delle loro esigenze⁷¹.

⁶⁹ Rapporto del CPA del 7 ottobre 2021, n. 4.1.

⁷⁰ Rapporto del CPA del 7 ottobre 2021, n. 4.1.

⁷¹ Rapporto del CPA del 7 ottobre 2021, n. 4.1.

L'unico punto negativo identificato dal CPA in relazione ai documenti di aiuto all'attuazione concerne la loro completezza e attualità. In questo contesto, i rappresentanti di diversi uffici ambientali cantonali hanno sottolineato che la preparazione di due nuovi moduli di assistenza all'esecuzione da parte dell'UFAM è stata seriamente ritardata e che le «Istruzioni pratiche per la protezione delle acque sotterranee» non sono state aggiornate dopo la loro pubblicazione nel 2004. L'UFAM ha ammesso questi ritardi e li giustifica con le sue scarse risorse e il fatto che il lavoro richiesto da un modulo è risultato più lungo e complesso del previsto⁷².

Secondo la CdG-N è importante che gli aiuti all'esecuzione in questo settore siano completati il più rapidamente possibile. La mancanza di tali basi è un'ulteriore causa di lacune di attuazione nei Cantoni. La Commissione auspica che il Consiglio federale provveda affinché l'UFAM possa rapidamente pubblicare i due moduli mancanti ed esamini l'opportunità di aggiornare le «Istruzioni pratiche per la protezione delle acque sotterranee».

Raccomandazione 5 – Aiuti all'attuazione nel settore della protezione delle acque sotterranee

La CdG-N esorta il Consiglio federale ad assicurare che l'UFAM completi al più presto gli aiuti all'esecuzione, in particolare con la pubblicazione dei due moduli mancanti ed esaminando l'opportunità di aggiornare le «Istruzioni pratiche per la protezione delle acque sotterranee».

2.3.5 Risorse dell'Ufficio federale dell'ambiente

La valutazione del CPA mostra che l'UFAM dispone di risorse limitate per le attività di vigilanza nel settore della protezione delle acque sotterranee (poco più di un posto a tempo pieno)⁷³. Questo è uno dei motivi per cui l'UFAM non è in grado di esercitare una vigilanza più attiva sul processo di attuazione dei Cantoni e ha finora perseguito principalmente un approccio cooperativo (cfr. n. 2.3.1). Il CPA constata che l'UFAM investe le risorse di cui dispone per la pianificazione della protezione delle acque sotterranee principalmente nel sostegno all'esecuzione e quasi mai in misure che impongono ai Cantoni di agire⁷⁴.

Una vigilanza più rigorosa dell'Ufficio federale sull'attuazione della legge a livello cantonale, come auspicato dalla CdG-N, può effettivamente essere efficace solo se l'UFAM è effettivamente in grado di assicurare l'assunzione di tale attività. In questo contesto la Commissione chiede al Consiglio federale di assicurare che la sezione competente dell'UFAM disponga di risorse sufficienti per l'effettivo svolgimento

⁷² Rapporto del CPA del 7 ottobre 2021, n. 4.1.

⁷³ Rapporto del CPA del 7 ottobre 2021, n. 4.4. Tuttavia il CPA precisa che le risorse utilizzate dall'Ufficio per questo compito sono state gradualmente aumentate negli ultimi anni: mentre tra il 2015 e il 2020 il numero medio di giorni/persona all'anno era di 250, nel 2020 era salito a circa 350 giorni/persona (rapporto del CPA del 7 ottobre 2021, n. 2.1.3).

⁷⁴ Rapporto del CPA del 7 ottobre 2021, n. 4.4.

della funzione di che le spetta. Come primo passo, si chiede al Consiglio federale di esaminare se vi sia la possibilità di procedere a una redistribuzione interna delle attuali risorse dell'UFAM. In caso contrario chiede che il DATEC e il Consiglio federale si occupino di assicurare all'UFAM le risorse necessarie per garantire una rapida applicazione delle prescrizioni di legge.

Raccomandazione 6 – Risorse dell'UFAM nel settore della protezione delle acque sotterranee

La CdG-N chiede al Consiglio federale di assicurare che l'UFAM abbia risorse sufficienti per svolgere efficacemente il suo compito di vigilanza nell'ambito della pianificazione della protezione delle acque sotterranee.

2.4 Interfacce tra la protezione delle acque sotterranee e la politica agricola

2.4.1 Ripartizione delle competenze e cooperazione tra l'Ufficio federale dell'ambiente e l'Ufficio federale dell'agricoltura

Nel complesso il CPA esprime un giudizio positivo sulle interfacce tra l'UFAM e l'UFAG per il coordinamento della protezione delle acque sotterranee e dell'agricoltura, precisando che tra i servizi coinvolti i compiti sono chiaramente distribuiti e le procedure sono trasparenti. Secondo i collaboratori dell'UFAM e dell'UFAG, le competenze sono all'atto pratico rispettate e il flusso di informazioni tra i due uffici funziona bene⁷⁵.

Secondo il CPA sono chiaramente regolate le modalità con cui devono essere affrontate le divergenze che si manifestano a vari livelli negli Uffici e fra i Dipartimenti interessati. Secondo la valutazione del CPA, la cooperazione è al momento costruttiva e obbiettiva anche in caso di divergenze sostanziali, cosa che non sempre accadeva in passato. Le divergenze sono più frequenti in relazione a questioni fondamentali trattate a livello delle direzioni degli Uffici. In questa fase entrano in gioco ulteriori aspetti, in parte anche politici, che possono rendere più difficile un accordo⁷⁶.

Nella sua valutazione, il CPA afferma anche che l'UFAM è in grado di rappresentare gli interessi della protezione delle acque sotterranee quando si occupa di questioni agricole e quando allestisce dossier che riguardano l'interfaccia con questo settore. Le considerazioni dell'UFAM sono di solito incluse nei piani d'azione o nei progetti di legge dell'UFAG. Il CPA fornisce in questo ambito diversi esempi⁷⁷, ma menziona anche un'eccezione, cioè la procedura di autorizzazione per i prodotti fitosanitari, di cui è responsabile l'UFAG e in cui l'UFAM, come ufficio preposto all'ambiente, fi-

⁷⁵ Rapporto del CPA del 7 ottobre 2021, n. 5.1.

⁷⁶ Rapporto del CPA del 7 ottobre 2021, n. 5.1.

⁷⁷ Rapporto del CPA del 7 ottobre 2021, n. 5.2.

nora non ha assunto alcun ruolo attivo. Tuttavia, all'inizio del 2021 il Consiglio federale ha adottato misure per ottimizzare questa procedura, che hanno pure rafforzato il ruolo dell'UFAM. Così, a partire dal 2022, l'UFAM avrà la responsabilità principale di valutare i rischi dei prodotti fitosanitari per l'ambiente⁷⁸.

La CdG-N esprime la propria soddisfazione per la buona cooperazione tra l'UFAM e l'UFAG nel coordinamento degli interessi della protezione delle acque sotterranee e della politica agricola e chiede ai due uffici di continuare su questa strada. È comprensibile che sorgano divergenze occasionali, dato che gli obiettivi e gli interessi dei due uffici sono diversi e possono trovarsi in conflitto. Tuttavia, la Commissione è soddisfatta che le divergenze vengano affrontate in modo obiettivo e trasparente.

La CdG-N è pure soddisfatta delle misure adottate per rafforzare il ruolo dell'UFAM nel processo di autorizzazione dei prodotti fitosanitari e reputa che in questo ambito non vi sia una necessità immediata di intervento. Tuttavia si riserva la facoltà di fare in un secondo momento un bilancio della nuova procedura con gli uffici federali coinvolti.

Ciononostante alcune persone sono dell'opinione che nell'ambito della politica agricola federale venga attribuita troppa poca importanza alla protezione delle acque sotterranee. Per esempio tre quarti degli uffici dell'ambiente cantonali interpellati dal CPA reputano che il Parlamento e il Consiglio federale non siano abbastanza sensibili alla protezione delle acque sotterranee⁷⁹. Le numerose misure proposte dalla CdG-N in questo rapporto sono anche intese a sottolineare l'importanza che il Parlamento attribuisce all'applicazione delle disposizioni legali – adottate dal legislatore molto tempo fa – nel campo della protezione delle acque sotterranee.

2.4.2 Aiuti all'attuazione

Per il processo esecutivo l'UFAM e l'UFAG sostengono i Cantoni con le precisazioni contenute nel documento «Protezione dell'ambiente nell'agricoltura», pubblicato congiuntamente dai due uffici, che contiene numerosi riferimenti alla protezione delle acque sotterranee. Nella sua valutazione il CPA è giunto alla conclusione che si tratta di un aiuto all'applicazione chiaro, aggiornato e pratico. Questa valutazione positiva è condivisa dagli uffici dell'ambiente cantonali⁸⁰. La CdG-N è soddisfatta di questa valutazione positiva e chiede all'UFAM e all'UFAG di assicurare che questa guida all'attuazione venga regolarmente aggiornata e adeguata all'evoluzione del quadro giuridico e delle conoscenze in questo settore.

⁷⁸ Rapporto del CPA del 7 ottobre 2021, n. 5.2.

⁷⁹ Rapporto del CPA del 7 ottobre 2021, n. 5.2.

⁸⁰ Rapporto del CPA del 7 ottobre 2021, n. 5.3.

2.4.3 Programma sulla protezione delle acque nell'agricoltura

Nella sua valutazione, il CPA ha trattato in dettaglio il programma sulla protezione delle acque ai sensi dell'articolo 62a LPac. Questo programma, introdotto nel 1998, stabilisce che la Confederazione può sostenere finanziariamente misure per combattere l'inquinamento delle acque nel settore agricolo. Nella maggior parte dei casi l'obiettivo è quello di convertire in superficie inerbata parte di una superficie coltivata situata nel settore di alimentazione di una captazione⁸¹. I contributi finanziari hanno lo scopo di compensare la riduzione della resa agricola causata da queste conversioni. La quota principale dei costi è assunta dalla Confederazione, ma possono partecipare anche altri attori come i Cantoni. Quest'ultimi si fondano in gran parte sulla partecipazione a titolo volontario delle aziende agricole. Le misure sono decise caso per caso e le compensazioni sono concesse dall'UFAG (dopo aver consultato l'UFAM) sulla base di accordi di programma conclusi con i Cantoni per ogni fascia territoriale⁸². Per conseguire gli obiettivi di risanamento è previsto un periodo massimo di dodici anni.

La valutazione del CPA mostra che il programma nel suo insieme sembra contribuire a migliorare le condizioni delle acque sotterranee⁸³. Gli uffici dell'ambiente cantonali hanno pochi dubbi sull'efficacia dei singoli progetti, che sono generalmente considerati attrattivi, e la maggioranza degli uffici giudica buona la cooperazione tra i Cantoni e la Confederazione nei progetti realizzati. Una valutazione del programma effettuata nel 2010 ha rilevato che gli obiettivi di miglioramento della qualità delle acque sotterranee in diversi casi sono stati conseguiti, anche se in generale l'impatto dei progetti è difficile da valutare⁸⁴.

Ciononostante il CPA traccia un bilancio contrastato del programma e conclude che il programma è solo parzialmente adeguato allo scopo prefissato⁸⁵. Le cifre mostrano che il programma è stato implementato solo parzialmente negli ultimi anni: il numero di progetti in corso ristagna da dieci anni sul piano nazionale poco al di sotto delle 30 unità e i costi annuali ammontano a 5–8 milioni di franchi, un livello notevolmente inferiore alle previsioni iniziali (60 mio. fr. all'anno)⁸⁶. Secondo la CdG-N questa carenza di richieste deve essere giudicata in modo critico.

Il rapporto del CPA adduce varie ragioni per l'uso limitato di questo programma. Alcuni degli uffici dell'ambiente cantonali ritengono che lo sforzo richiesto per negoziare con le aziende agricole sia troppo grande. La disponibilità degli agricoltori a partecipare è considerata bassa, soprattutto perché i contributi finanziari non bastano

⁸¹ Rapporto del CPA del 7 ottobre 2021, n. 5.4.

⁸² Rapporto del CPA del 7 ottobre 2021, n. 5.4.

⁸³ Rapporto del CPA del 7 ottobre 2021, n. 7.5.

⁸⁴ Rapporto del CPA del 7 ottobre 2021, n. 5.4.

⁸⁵ Rapporto del CPA del 7 ottobre 2021, n. 7.5.

⁸⁶ Rapporto del CPA del 7 ottobre 2021, n. 5.4. Le indennità versate nell'ambito di questo programma non attingono a un credito specifico, ma si fondano sul credito generale stanziato per i pagamenti diretti (prima del 2014: credito per i contributi ecologici).

a compensare completamente l'abbandono di terreni coltivabili di alta qualità e la drastica conversione della produzione⁸⁷. La riluttanza delle autorità cantonali è ulteriormente rafforzata dal fatto che la procedura per la designazione dei settori di alimentazione è considerata complessa. Un ulteriore ostacolo alla presentazione delle domande è il difficile coordinamento tra gli uffici cantonali della protezione delle acque e quelli dell'agricoltura. Inoltre, circa la metà degli uffici dell'ambiente non ritiene che nel loro Cantone la pressione esercitata dai problemi relativi alla qualità delle acque sia così significativa da rendere necessaria l'esecuzione di ulteriori risanamenti⁸⁸.

Secondo il CPA, il fatto che a causa della riluttanza delle aziende agricole in molti Cantoni non vengano eseguiti (ulteriori) progetti di bonifica dovrebbe spingere a interrogarsi sull'opportunità di fare sempre affidamento sulla partecipazione volontaria delle aziende agricole. Sul piano giuridico i Cantoni hanno la competenza di ordinare misure vincolanti nei confronti delle aziende agricole se ciò è necessario per rimediare ad una situazione di inquinamento⁸⁹.

Secondo il CPA, la debolezza centrale del programma per la protezione delle acque sta nel fatto che non assicura che gli effetti positivi conseguiti siano duraturi⁹⁰. Al momento per le aziende agricole interessate non sussiste praticamente alcun incentivo a mantenere le misure di protezione delle acque sotterranee anche dopo la conclusione del progetto e l'interruzione dei contributi federali⁹¹. Sussiste il rischio che le aziende agricole tornino ai loro metodi di produzione precedenti e che la qualità delle acque sotterranee si deteriori di nuovo⁹². Il CPA conclude quindi che la mancanza di un meccanismo per assicurare durevolmente il successo dei progetti limita l'adeguatezza dell'intero programma⁹³. Secondo gli operatori interpellati, l'unico rimedio sarebbe un adeguamento del sistema dei pagamenti diretti⁹⁴.

Secondo la CdG-N, l'attuale funzionamento del programma sulla protezione delle acque nell'agricoltura non è ottimale e consente solo parzialmente di raggiungere l'obiettivo prefissato di proteggere in modo efficace e durevole le acque sotterranee. La Commissione si rammarica che la partecipazione a questo programma sia rimasta ben al di sotto delle aspettative. Il suo punto debole risiede nella scarsa attrattiva e nella mancanza di incentivi per un'attuazione permanente delle misure. La CdG-N reputa che la mancanza di un meccanismo per assicurare l'effetto a lungo termine di questo programma sia in contrasto con l'obiettivo di una politica ambientale durevole.

Secondo la CdG-N è indispensabile riflettere a fondo in merito al programma sulla protezione delle acque ed esaminare in che modo sarebbe possibile rafforzare la sua attrattiva, incrementando quindi il suo utilizzo, e assicurare un effetto durevole. La Commissione esprime la propria soddisfazione per il passo in avanti compiuto dagli

⁸⁷ Nel parere concernente il rapporto del CPA, l'UFAM afferma che l'indennità è sempre calcolata in base alle perdite totali e che solo nel caso della produzione di ortaggi l'UFAG non vuole assumere i costi dell'interruzione dell'attività. Tuttavia ciò riguarda solo pochissime aziende agricole e nell'ambito di un singolo progetto.

⁸⁸ Rapporto del CPA del 7 ottobre 2021, n. 5.4.

⁸⁹ Rapporto del CPA del 7 ottobre 2021, n. 5.4.

⁹⁰ Rapporto del CPA del 7 ottobre 2021, n. 5.4.

⁹¹ Rapporto del CPA del 7 ottobre 2021, n. 7.5.

⁹² Rapporto del CPA del 7 ottobre 2021, n. 5.4.

⁹³ Rapporto del CPA del 7 ottobre 2021, n. 7.5.

⁹⁴ Rapporto del CPA del 7 ottobre 2021, n. 5.4.

uffici interessati nel 2015 che ha segnatamente avviato un progetto per l'istituzione di nuove basi di attuazione⁹⁵. Il Consiglio federale deve fare in modo che questo processo di riflessione prosegua e che, oltre ad essere approfondito, conduca a miglioramenti concreti.

In questo ambito, dovrebbero essere esaminate anche le opzioni seguenti:

- completare l'aggiornamento delle basi relative all'attuazione del programma;
- stilare un elenco con criteri chiari che i Cantoni possono utilizzare per determinare in quali casi la partecipazione delle aziende agricole al programma è richiesta oppure obbligatoria (ad esempio, a seconda dell'effettivo livello di inquinamento delle acque sotterranee);
- semplificare le procedure amministrative per la presentazione e l'attuazione dei progetti;
- rafforzare la visibilità del programma presso gli operatori pertinenti;
- verificare se contributi compensano integralmente le perdite di reddito derivanti dall'abbandono di terreni coltivati di alta qualità e dalla conversione dei metodi di produzione;
- sviluppare un meccanismo per assicurare l'efficacia durevole del programma e la continuità dei metodi di produzione rispettosi delle acque sotterranee da parte delle aziende agricole.

Va da sé che la piena attuazione dell'obbligo di designare fasce di protezione delle acque sotterranee⁹⁶ (si vedano i n. 2.1 e 2.2.1) e il miglioramento del monitoraggio dell'UFAM sullo stato di attuazione (si veda il n. 2.3.3) costituiscono requisiti fondamentali per la designazione di superfici agricole utili situate nei settori di alimentazione che dovrebbero far parte del programma sulla protezione delle acque.

Postulato 1 – Rafforzamento dell'efficacia del programma sulla protezione delle acque nell'agricoltura

La CdG-N chiede al Consiglio federale di esaminare in dettaglio, al di là degli adeguamenti già operati, come si possa aumentare ulteriormente l'attrattiva del programma di protezione delle acque (art. 62a LPAc) e garantire durevolmente i suoi effetti positivi.

Chiede inoltre al Consiglio federale di determinare in base a tale procedimento di analisi quali adeguamenti debbano essere apportati al programma e se vi sia la necessità di rinnovare le basi del processo di attuazione e di adeguare le basi legali esistenti.

⁹⁵ Rapporto del CPA del 7 ottobre 2021, n. 5.3 e 5.4.

⁹⁶ Il termine «fasce di protezione delle acque sotterranee» utilizzato nel presente rapporto comprende tutti gli strumenti pianificatori previsti per la protezione delle acque sotterranee (zone, settori e aree di protezione delle acque sotterranee).

2.5 Le interfacce fra la protezione delle acque sotterranee e la pianificazione del territorio

2.5.1 Ripartizione delle competenze e collaborazione fra l'Ufficio federale dell'ambiente e l'Ufficio federale dello sviluppo territoriale

Nella parte finale della sua valutazione, il CPA esamina le interfacce tra la protezione delle acque sotterranee e la politica federale della pianificazione territoriale, giungendo alla conclusione che in questo settore la ripartizione delle competenze tra l'UFAM e l'ARE e la regolamentazione delle procedure sono chiare. È inoltre definita con precisione la procedura da seguire in caso di divergenze tra i servizi coinvolti. Queste conclusioni si applicano sia alla gestione dei piani direttori cantonali e dei piani settoriali, sia gli esami dell'impatto ambientale (EIA)⁹⁷ per i progetti di costruzione nei settori di competenza della Confederazione. L'UFAM è costantemente coinvolto nelle procedure legislative e nell'ambito della trattazione degli interventi parlamentari sulla pianificazione territoriale che si ricollegano alla protezione delle acque sotterranee⁹⁸.

Secondo le persone interpellate dal CPA, le competenze e le procedure predefinite formalmente sono rispettate e la collaborazione tra ARE e UFAM è generalmente di carattere materiale e costruttivo. L'unica critica in quest'area proviene dall'UFAM, che si lamenta del fatto che le scadenze per il coordinamento con l'ARE sono troppo ravvicinate per riuscire a chiedere e integrare il parere dei vari servizi interessati⁹⁹.

Tuttavia la valutazione del CPA mostra anche che, secondo la maggior parte degli uffici dell'ambiente cantonali, nell'ambito della pianificazione del territorio non si attribuisce la dovuta importanza alla protezione delle acque sotterranee, anche se questo aspetto è diventato significativamente più rilevante nel corso degli ultimi anni¹⁰⁰. I membri del gruppo di lavoro «sottosuolo», che comprende collaboratori di varie unità amministrative della Confederazione¹⁰¹, nei colloqui con il CPA hanno asserito che nell'attività legislativa occorre prestare maggiore attenzione al sottosuolo e che la protezione delle acque sotterranee dovrebbe essere rafforzata nell'ambito dell'attuale seconda fase della revisione della legge sulla pianificazione del territorio (LPT)¹⁰².

In base alla valutazione del CPA, quando esamina i *piani direttori* l'ARE prende in considerazione la maggior parte delle obiezioni sollevate dall'UFAM in materia di protezione delle acque sotterranee. In questo ambito, le divergenze sono finora sempre state risolte a livello di uffici, senza una attivazione sul piano dipartimentale¹⁰³.

⁹⁷ L'EIA è uno strumento utilizzato dalle autorità per verificare la conformità di un progetto alla legislazione ambientale prima della sua realizzazione. Lo stesso vale per i progetti previsti nei piani settoriali. Cfr. rapporto del CPA del 7 ottobre 2021, n. 2.3.

⁹⁸ Rapporto del CPA del 7 ottobre 2021, n. 6.1.

⁹⁹ Rapporto del CPA del 7 ottobre 2021, n. 6.1.

¹⁰⁰ Rapporto del CPA del 7 ottobre 2021, n. 6.2.

¹⁰¹ ARE (unità responsabile), UFAM, Ufficio federale delle strade, Ufficio federale dei trasporti, Ufficio federale dell'energia, Ispettorato federale della sicurezza nucleare, DDPS e Ufficio federale di topografia.

¹⁰² Legge federale del 22 giugno 1979 sulla pianificazione del territorio (legge sulla pianificazione del territorio, RS 700).

¹⁰³ Rapporto del CPA del 7 ottobre 2021, n. 6.2.

Nell'ambito dei *piani settoriali* la situazione è più complessa: il CPA ha qui riscontrato che la presa in considerazione delle richieste relative alla protezione delle acque sotterranee varia notevolmente e che tale protezione è spesso trattata nelle indicazioni relative all'impostazione generale, ma solo raramente nelle schede di dettaglio. Ad esempio, sovente le fasce protette designate dai Cantoni per la pianificazione della protezione delle acque sotterranee non sono riportate su queste schede, il che rende più difficile la loro valutazione. L'UFAM ritiene che quando le esigenze relative alla protezione delle acque iniziano ad essere prese in considerazione solo nel corso dell'EIA, ciò avviene troppo tardi, poiché spesso le decisioni fondamentali relative al progetto sono a quel momento già state prese. L'ARE condivide questa critica e ritiene ragionevole affidare all'UFAM il compito di sensibilizzare maggiormente gli uffici federali competenti in merito a questo problema¹⁰⁴.

La CdG-N è soddisfatta del bilancio positivo cui è giunto il CPA in relazione alla collaborazione tra UFAM e ARE, affinché si presti maggiore attenzione alla protezione delle acque sotterranee nelle attività della Confederazione relative alla pianificazione territoriale. Invita gli uffici federali a proseguire il dialogo pragmatico e costruttivo in questo ambito. Secondo la Commissione, tuttavia, è anche importante che le unità amministrative della Confederazione e pure quelle autonome continuino a essere sensibilizzate sulla necessità di considerare la protezione delle acque sotterranee in una fase iniziale della pianificazione settoriale, in modo che tale protezione possa essere integrata già nelle decisioni fondamentali relative ai progetti. Inoltre sarebbe auspicabile che in futuro le fasce di protezione delle acque sotterranee (in particolare le zone, i settori e le aree di protezione delle acque sotterranee) vengano rilevate sistematicamente nelle schede preparate per la pianificazione settoriale (si veda il sottocapitolo seguente, raccomandazione 7).

2.5.2 Aiuti all'esecuzione relativi ai piani direttori

La protezione delle acque sotterranee potrebbe assumere maggiore importanza nell'ambito della pianificazione territoriale anche grazie alle linee guida di attuazione dei piani direttori cantonali. La valutazione del CPA mostra che la «Guida alla pianificazione direttrice», pubblicata dall'ARE nel 1997 allo scopo di promuovere una utilizzazione efficace e almeno in parte uniforme di questo strumento pianificatorio, è considerata obsoleta dagli operatori degli uffici dell'ambiente cantonali. La guida tratta il tema della protezione delle acque sotterranee in modo molto generale e non affronta affatto alcuni elementi importanti. Ad esempio non presenta alcun riferimento alla OPAC entrata in vigore dopo il 1997. I supplementi alla guida pubblicati del 2014 non trattano affatto la protezione delle acque sotterranee¹⁰⁵.

Dalla valutazione del CPA emerge inoltre che la guida non definisce condizioni vincolanti che devono essere adempite per l'approvazione di un piano direttore, ad eccezione delle prescrizioni concernenti gli insediamenti. In base alle disposizioni della

¹⁰⁴ Rapporto del CPA del 7 ottobre 2021, n. 6.2.

¹⁰⁵ Rapporto del CPA del 7 ottobre 2021, n. 6.3.

LPT e dell'OPAc¹⁰⁶ i Cantoni devono tenere conto della pianificazione della protezione delle acque nella preparazione del piano direttore. Tuttavia non sono state emanate prescrizioni che precisano le modalità di tale processo e la designazione delle fasce di protezione delle acque sotterranee nella carta del piano direttore¹⁰⁷. Secondo la maggior parte degli uffici dell'ambiente cantonali, e anche secondo l'UFAM, i conflitti di utilizzazione potrebbero essere più agevolmente evitati se le fasce di protezione delle acque sotterranee fossero mappate a livello di piano direttore. Sebbene tutti i Cantoni abbiano stabilito uno o più principi per la protezione delle acque sotterranee nel loro piano direttore, molti Cantoni non designano le aree di protezione sulla carta del piano. L'ARE sottolinea a sua volta che la rappresentazione nelle mappe non garantisce di per sé una migliore protezione delle acque sotterranee¹⁰⁸.

Secondo la CdG-N il fatto che non esistano prescrizioni chiare sulle modalità con cui le fasce di protezione delle acque sotterranee devono essere prese in considerazione nella pianificazione direttrice non dovrebbe ostacolare una trattazione più dettagliata di questo aspetto negli aiuti all'attuazione pubblicati dalla Confederazione. La Commissione chiede pertanto al Consiglio federale di completare i documenti pertinenti. In particolare, si chiede se non sia opportuno designare in futuro in modo sistematico le aree di protezione delle acque sotterranee nelle carte dei piani direttori cantonali e chiede al Consiglio federale di esaminare questa ipotesi.

A lunga scadenza e in termini generali, la CdG-N chiede al Consiglio federale di esaminare l'opportunità di completare la legislazione sulla pianificazione territoriale introducendo disposizioni più chiare in merito alle modalità con cui devono essere considerati gli aspetti relativi alla protezione delle acque sotterranee.

Raccomandazione 7 – Maggiore considerazione della protezione delle acque sotterranee nella politica della pianificazione territoriale della Confederazione

La CdG-N chiede al Consiglio federale di garantire che la protezione delle acque sotterranee sia tenuta in maggiore considerazione nella politica della Confederazione in materia di pianificazione territoriale, in particolare attraverso le seguenti misure:

- rafforzare presso le unità amministrative e le unità autonome della Confederazione la consapevolezza che è importante prendere in considerazione la protezione delle acque sotterranee in una fase iniziale della pianificazione settoriale;
- assicurare la designazione sistematica delle aree di protezione delle acque sotterranee nelle schede di coordinamento elaborate nell'ambito della pianificazione settoriale;
- completare gli aiuti all'attuazione del piano direttore con disposizioni più dettagliate sulla protezione delle acque sotterranee e in particolare esaminare l'opportunità di designare le fasce di protezione delle acque sotterranee nelle carte dei piani direttori cantonali;

¹⁰⁶ Art. 8 cpv. 1 lett. b LPT e art. 46 cpv. 1^{bis} OPAc.

¹⁰⁷ Rapporto del CPA del 7 ottobre 2021, n. 6.3.

¹⁰⁸ Rapporto del CPA del 7 ottobre 2021, n. 6.3.

- completare la legislazione sulla pianificazione territoriale con disposizioni più chiare sulla presa in considerazione della protezione delle acque.

3

Conclusioni e prossimi passi

Assicurare la qualità delle acque è una sfida fondamentale per la politica sanitaria e ambientale della Svizzera. Tuttavia, le disposizioni di legge sulla pianificazione della protezione delle acque sotterranee non sono ancora applicate sistematicamente, quasi 50 anni dopo la loro entrata in vigore e 25 anni dopo la loro ultima revisione. In questo contesto la CdG-N ritiene essenziale che la Confederazione, nella sua funzione di autorità di vigilanza, adotti rapidamente misure per garantire la corretta applicazione della legislazione in materia e per rafforzare la protezione delle acque sotterranee.

Sulla base della valutazione del CPA, la CdG-N ha rilevato che la legislazione pertinente fornisce alla Confederazione strumenti chiari per sostenere e regolare l'attuazione della legislazione concernente la protezione delle acque sotterranee (si veda n. 2.2). Tuttavia la gamma di strumenti disponibili è meno ampia rispetto ad altri settori e la loro portata limitata rende difficile per l'UFAM svolgere un'attività di vigilanza efficace. La Commissione ritiene che questi strumenti debbano essere rafforzati introducendo alcune precisazioni nella legislazione pertinente. Innanzitutto è necessario introdurre nella legislazione scadenze vincolanti per l'attuazione delle misure prefissate (vedi mozione 1, n. 2.2.1) e bisogna disciplinare il dovere dei Cantoni di informare la Confederazione. Si devono inoltre prevedere misure di intervento e di sanzione in caso di mancato rispetto delle prescrizioni e deve anche essere esaminata la possibilità di promuovere l'attuazione della legislazione con un versamento di contributi da parte della Confederazione (vedi mozione 2, n. 2.2.2). Infine andrebbero chiariti alcuni termini giuridici non definiti nella legislazione pertinente (vedi raccomandazione 1, n. 2.2.1).

La Commissione ritiene inoltre che l'attività concreta di vigilanza dell'UFAM sull'attuazione della legislazione da parte dei Cantoni nell'ambito della protezione delle acque sotterranee debba assolutamente essere rafforzata (si veda il n. 2.3). Anche se la collaborazione tra l'UFAM e gli uffici cantonali competenti in questo settore è giudicata positiva da tutte le persone coinvolte, dalla valutazione del CPA emerge chiaramente che l'atteggiamento dell'UFAM è estremamente cauto quando sussistono lacune di attuazione. Secondo la CdG-N in questi casi è necessario un approccio diverso e una più stretta vigilanza da parte dell'Ufficio federale. In primo luogo è necessario elaborare una strategia generale di vigilanza e di intervento della Confederazione nell'ambito della protezione delle acque sotterranee che definisca con precisione le modalità di monitoraggio dell'UFAM sullo stato di attuazione, le procedure per individuare le lacune di attuazione e le relative procedure di intervento (si veda la raccomandazione 2, n. 2.3.2). In secondo luogo, le attività specifiche dell'UFAM per quanto riguarda il monitoraggio dello stato di attuazione devono essere migliorate sotto vari aspetti (vedi raccomandazione 3, n. 2.3.4). La Commissione ritiene importante che il DATEC discuta regolarmente della protezione delle acque sotterranee a livello politico con i Governi cantonali (vedi raccomandazione 4, n. 2.3.4). In terzo luogo, i documenti previsti per l'aiuto all'attuazione nell'ambito della protezione delle

acque sotterranee devono essere completati (vedi raccomandazione 5, n. 2.3.5). In quarto luogo, si chiede al Consiglio federale di fare in modo che l'UFAM disponga delle risorse necessarie per poter esercitare adeguatamente il suo ruolo di vigilanza (cfr. raccomandazione 6, n. 2.3.6).

La collaborazione tra UFAM e UFAG, così come tra UFAM e ARE, che riguardano rispettivamente le interfacce tra la protezione delle acque sotterranee e la politica agricola da un lato (cfr. n. 2.4) e la politica di pianificazione territoriale dall'altro (cfr. n. 2.5), è nel complesso valutata positivamente dalla CdG-N. La ripartizione delle competenze tra gli uffici federali è chiara e adeguata e la cooperazione è essenzialmente oggettiva e costruttiva, anche se gli uffici devono adempiere a mandati legali diversi. Le strutture e i processi consentono in genere all'UFAM di integrare adeguatamente le preoccupazioni della protezione delle acque sotterranee nei progetti e nelle attività relative alle interfacce menzionate.

Per quanto riguarda la protezione delle acque sotterranee nell'agricoltura, la CdG-N intravede la necessità di migliorare il «Programma sulla protezione delle acque» ai sensi dell'articolo 62a LPac. Anche se l'efficacia dei progetti sovvenzionati nell'ambito di questo programma è buona, l'uso di questo programma è ben al di sotto delle aspettative e la sua impostazione è solo parzialmente appropriata. La principale debolezza di questo programma è la mancanza di strumenti per assicurare in modo durevole l'impatto dei progetti, anche dopo la cessazione dei pagamenti della Confederazione. La CdG-N ritiene essenziale chinarsi sugli elementi di base del programma sulla protezione delle acque e riflettere su come aumentarne l'attrattiva e garantire un effetto durevole (cfr. postulato 1, n. 2.4.3).

Inoltre è necessario fare in modo che la protezione delle acque sotterranee venga maggiormente presa in considerazione nella politica della Confederazione in materia di pianificazione del territorio. I servizi della Confederazione devono essere ulteriormente sensibilizzati in relazione alla protezione delle acque sotterranee e le fasce di protezione devono essere sistematicamente indicate nei documenti dei piani settoriali e dei piani direttori cantonali affinché la protezione delle acque sotterranee sia presa in considerazione con maggiore anticipo nei progetti che riguardano la pianificazione territoriale. La Commissione chiede inoltre al Consiglio federale di esaminare se non sia opportuno completare la legislazione sulla pianificazione territoriale con disposizioni relative alla protezione delle acque (cfr. raccomandazione 7, n. 2.5.2).

La CdG-N chiede al Consiglio federale di esprimere, al più tardi entro il 30 settembre 2022, un parere relativo alle sue considerazioni e raccomandazioni e di indicare con quali misure ed entro quali termini intende attuare le raccomandazioni della Commissione.

28 giugno 2022

In nome della Commissione della gestione
del Consiglio nazionale

La presidente,
Prisca Birrer-Heimo

La segretaria,
Beatrice Meli Andres

Il presidente della sottocommissione DFI/DATEC,
Thomas de Courten

Il segretario della sottocommissione DFI/DATEC,
Nicolas Gschwind

Indice delle abbreviazioni

ARE	Ufficio federale dello sviluppo territoriale
CdG	Commissioni della gestione delle Camere federali
CdG-N	Commissione della gestione del Consiglio nazionale
Cost.	Costituzione federale della Confederazione Svizzera del 18 aprile 1999 (RS 101)
CPA	Controllo parlamentare dell'Amministrazione
DATEC	Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni
DFI	Dipartimento federale dell'interno
EIA	Esame dell'impatto sull'ambiente
LPac	Legge federale del 24 gennaio 1991 sulla protezione delle acque (RS 814.20)
LPT	Legge federale del 22 giugno 1979 sulla pianificazione del territorio (Legge sulla pianificazione del territorio, RS 700)
Mo.	Mozione
n.	numero
OPac	Ordinanza del 28 ottobre 1998 sulla protezione delle acque (RS 814.201)
PA22+	Politica agricola a partire dal 2022
UFAG	Ufficio federale dell'agricoltura
UFAM	Ufficio federale dell'ambiente