

11.466

**Iniziativa parlamentare
Scadenza per il risanamento dei siti inquinati**

Progetto e rapporto esplicativo della Commissione dell'ambiente, della pianificazione del territorio e dell'energia del Consiglio degli Stati

dell'11 febbraio 2014

Onorevoli colleghi,

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

La Commissione propone di approvare il progetto allegato.

11 febbraio 2014

In nome della Commissione:

Il presidente, Ivo Bischofberger

Compendio

Negli ultimi anni, i Cantoni hanno iscritto nei propri catasti circa 38 000 siti inquinati. Di questi, oltre 4 000 sono siti contaminati, che, per effetto della fuoriuscita di inquinanti, prima o poi costituiranno un pericolo per l'uomo e l'ambiente e, pertanto, devono essere esaminati o, eventualmente, sorvegliati o risanati. Alle condizioni di cui all'articolo 32e della legge del 7 ottobre 1983 sulla protezione dell'ambiente (LPAmb), la Confederazione accorda indennità pari al 40 per cento delle spese risultanti dai provvedimenti per l'indagine, la sorveglianza e il risanamento dei siti contaminati. Conformemente all'articolo 32e capoverso 3 lettera b LPAmb, una delle condizioni è che nel sito inquinato non siano più stati depositati rifiuti dopo il 1° febbraio 1996. Questa data è stata scelta visto che dopo la scadenza del periodo transitorio previsto dall'ordinanza tecnica del 10 dicembre 1990 sui rifiuti (OTR) e pari a cinque anni a decorrere dal 1° febbraio 1996, potevano essere gestite soltanto le discariche moderne e conformi alle esigenze ecologiche. Pertanto, nell'ambito delle discariche sembravano improbabili successivi siti contaminati. Questa scadenza si applica anche ai siti aziendali e ai siti di incidenti.

L'esecuzione dell'OTR non è avvenuta in tutti i Cantoni nello stesso momento e secondo lo stesso rigore. Si è quindi verificato che, dopo la scadenza prescritta, sono stati depositati definitivamente rifiuti in discariche non conformi all'OTR e che in alcuni casi la scadenza prescritta non sia stata rispettata. Spesso, senza contributi federali, l'indagine, la sorveglianza o il risanamento di tali discariche o siti aziendali non possono essere eseguiti nell'arco di tempo auspicato.

L'autore dell'iniziativa parlamentare chiede che la scadenza del termine oltre il quale non possono più essere accordati contributi federali sia prorogata al 1° luglio 2023. Questo termine è giudicato dalla Commissione eccessivamente lungo. Pertanto, la Commissione propone una proroga di cinque anni fino al 1° febbraio 2001 e, per i casi in cui i rifiuti sono stati depositati definitivamente tra il 1° febbraio 1996 e il 31 gennaio 2001, l'applicazione di un'aliquota dell'indennità ridotta pari al 30 per cento.

Inoltre, vista una decisione del Tribunale federale, la formulazione dell'articolo 32e capoverso 2 LPAmb concernente il prelievo della tassa è modificata in modo da soddisfare il principio di determinatezza. Anziché una percentuale variabile del costo medio di deposito in discarica, viene fissato un importo massimo fisso.

Rapporto

1 Situazione iniziale

Decenni di gestione sconsiderata di sostanze e rifiuti pericolosi per l'ambiente hanno lasciato tracce visibili nel sottosuolo svizzero.

A livello nazionale si contano attualmente circa 38 000 siti inquinati che i Cantoni hanno iscritto negli ultimi anni nei propri catasti. Di questi, oltre 4 000 sono siti che, per effetto della fuoriuscita di inquinanti, prima o poi costituiranno un pericolo per l'uomo e l'ambiente (cosiddetti «siti contaminati» ovvero siti inquinati che necessitano di un risanamento). Poiché tale rischio non è sostenibile a lungo termine, per volere del Parlamento e del Consiglio federale, entro una a due generazioni, questi siti dovranno essere esaminati, sorvegliati e risanati.

A determinate condizioni la Confederazione accorda indennità pari al 40 per cento delle spese risultanti dai provvedimenti per l'indagine, la sorveglianza e il risanamento di siti inquinati. Come condizione per il versamento delle indennità legate alle discariche, l'articolo 32e capoverso 3 lettera b della legge sulla protezione dell'ambiente¹ prescrive che nel sito inquinato non siano più stati depositati rifiuti dopo il 1° febbraio 1996. Questa data è stata scelta visto che dopo la scadenza del periodo transitorio previsto dall'ordinanza tecnica del 10 dicembre 1990 sui rifiuti² e corrispondente a cinque anni a decorrere dal 1° febbraio 1996, potevano essere gestite soltanto le discariche moderne e conformi alle esigenze ecologiche. Pertanto, nell'ambito delle discariche sembravano improbabili successivi siti contaminati. Questa scadenza si applica ai siti aziendali e ai siti di incidenti.

L'esecuzione dell'OTR non è avvenuta in tutti i Cantoni nello stesso momento e secondo lo stesso rigore. Si è pertanto verificato che, dopo la scadenza prescritta, sono stati depositati definitivamente rifiuti in discariche non conformi all'OTR. Anche in determinati siti aziendali, i rifiuti sono finiti nel sottosuolo dopo la data prescritta. La citata condizione per il versamento delle indennità non è pertanto soddisfatta. Tuttavia, spesso, senza contributi federali, l'indagine, la sorveglianza o il risanamento di tali discariche o siti aziendali non possono essere eseguiti nell'arco di tempo auspicato.

Nella sua decisione dell'8 marzo 2005 il Tribunale federale ha infine stabilito che in relazione alle aliquote delle tasse secondo l'articolo 32e capoverso 2 LPAmb la formulazione non soddisfa il principio di determinatezza, in quanto l'ammontare dei costi di deposito definitivo in discarica non è regolamentato in dettaglio a livello di legge.³

¹ LPAmb; RS 814.01

² OTR; RS 814.600

³ Cfr. Decisione del Tribunale federale dell'8 marzo 2005; DTF 131 II 271, C 7.3 s.

1.1 Iniziativa parlamentare

Il 17 giugno 2011, il consigliere agli Stati Luc Recordon ha presentato l'iniziativa parlamentare «Scadenza per il risanamento dei siti inquinati» (11.466), in cui chiede di prorogare fino al 1° luglio 2023 la scadenza del 1° febbraio 1996 che è determinante ai fini della concessione di contributi federali per l'indagine, la sorveglianza e il risanamento dei siti inquinati.

Nel quadro dell'esame preliminare, le Commissioni del Consiglio nazionale e del Consiglio degli Stati hanno giudicato la proroga del termine al 2023 eccessivamente lunga. Alcuni membri hanno fatto presente che da un lato un periodo così lungo avrebbe avvantaggiato i Cantoni che hanno ampiamente disatteso la data di esecuzione prescritta dall'OTR. Dall'altro, le ripercussioni finanziarie sul fondo per i siti contaminati (fondo OTaRSi), dovute al numero incerto di casi supplementari, sono state giudicate problematiche.

Il 13 febbraio 2012, con 6 voti contro 5 e un'astensione, la Commissione del Consiglio degli Stati ha dato seguito all'iniziativa. La Commissione del Consiglio nazionale l'ha approvata il 3 aprile 2012 con 14 voti contro 0 e 10 astensioni. La Commissione del Consiglio degli Stati ha quindi elaborato un avamprogetto con il sostegno del Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni (DATEC).

Alla luce dei risultati della consultazione la Commissione ha precisato alcuni punti del progetto, approvandolo infine l'11 febbraio 2014 con 10 voti contro 1 e un'astensione.

1.2 Lavori della Commissione

Il 13 agosto 2012 la Commissione del Consiglio degli Stati, vista la complessità del dossier e le ripercussioni incerte della proroga della scadenza, ha incaricato l'Ufficio federale dell'ambiente (UFAM) di redigere un rapporto per far luce, in particolare, sul numero di casi supplementari che potrebbero verificarsi a causa della proroga, nonché sulle relative ripercussioni finanziarie. Inoltre, il rapporto doveva illustrare le possibilità di un'aliquota degressiva.

Avendo preso conoscenza del rapporto, nel corso della sua seduta del 18 gennaio 2013, la Commissione ha adottato le seguenti decisioni:

1) Proroga della scadenza al 1° febbraio 2001

La proroga al 2023 della scadenza in vigore fissata al 1° febbraio 1996 è respinta. L'attuale scadenza è prorogata di cinque anni.

2) Aliquota delle indennità ridotta del 30 per cento

Per le spese dei provvedimenti previsti dal diritto in materia di siti contaminati, nei casi in cui i rifiuti sono ancora stati depositati definitivamente tra il 1° febbraio 1996 e il 31 gennaio 2001, verranno concesse indennità federali a un'aliquota ridotta pari al 30 per cento (anziché 40 %).

3) Aliquota massima delle tasse

La formulazione aperta dell'articolo 32e capoverso 2 LPAmb deve essere modificata in modo da soddisfare il principio di determinatezza.

1.3 Consultazione

L'avamprogetto è stato posto in consultazione dal 25 giugno al 15 ottobre 2013. Hanno preso posizione 43 partecipanti, tra cui tutti i Cantoni. La maggior parte di essi ha approvato l'avamprogetto di legge. 16 Cantoni hanno accolto senza riserve il nuovo termine del 1° febbraio 2001. I partiti politici, la maggioranza delle associazioni economiche o di categoria e le organizzazioni ambientali si sono parimenti pronunciati a favore. Più partecipanti hanno invece criticato l'aliquota dell'indennità prevista nell'articolo 32e capoverso 2, in particolare per quanto concerne i rifiuti non inquinanti o poco inquinanti. Alcuni partecipanti hanno proposto di precisare la formulazione.

1.4 Rielaborazione del progetto in seguito alla consultazione

Nella sua seduta del 13 gennaio 2014 la Commissione ha discusso i risultati della consultazione e deciso di precisare le condizioni alle quali possono essere percepite le tasse sul materiale di scavo e di sgombero non inquinato. Per contro, la Commissione non ha ritenuto opportuno modificare le altre disposizioni degli articoli 32e e 65a, poiché una grande maggioranza si è pronunciata a favore delle norme proposte.

2 Elementi del progetto

La scadenza del 1° febbraio 1996, attualmente in vigore, è prorogata di cinque anni. Tale proroga consentirà di avviare risanamenti che oggi devono essere rinviati a causa di insufficienti risorse finanziarie.

Affinché la proroga della scadenza non venga percepita in modo eccessivo come una ricompensa per l'inerzia e per evitare che i Cantoni che si sono attenuti diligentemente alla scadenza del 1° febbraio 1996 possano sentirsi penalizzati oltremisura, viene introdotta, per le indennità, un'aliquota ridotta pari al 30 per cento (anziché del 40 %). Una disposizione transitoria deve garantire la concessione delle indennità della Confederazione anche nei casi in cui i provvedimenti previsti dal diritto in materia di siti contaminati sono già stati avviati al momento dell'entrata in vigore della presente revisione.

Inoltre, l'articolo 32e capoverso 2 LPAmb viene modificato per soddisfare il principio di determinatezza. Anziché una percentuale variabile del costo medio di deposito in discarica, viene stabilito un importo massimo fisso.

3 Commento delle singole disposizioni

3.1 Modifica della legge sulla protezione dell'ambiente

3.1.1 Aliquota massima delle tasse

Art. 32e cpv. 1^{bis}

Il materiale di scavo e di sgombero non inquinato può essere riutilizzato, a determinate condizioni, come materia prima per la produzione di materiale edile, per il riempimento delle cave di ghiaia, per l'impiego diretto in un cantiere o per le modificazioni del terreno autorizzate dal Cantone. Siccome si prevede che nel prossimo futuro in alcune regioni della Svizzera le possibilità di deposito di materiale di scavo e di sgombero nelle discariche saranno esaurite, è necessario promuovere il riutilizzo di simili rifiuti e la creazione di nuovi volumi da adibire a discarica. Infatti, il riutilizzo dei rifiuti non inquinanti permette di sfruttare efficacemente gli spazi destinati a discarica sempre più carenti e di proteggere le riserve naturali di materie prime. Il Consiglio federale può imporre una tassa per le discariche nelle quali sono depositati esclusivamente rifiuti non inquinanti soltanto se dovesse avverarsi che in tutta la Svizzera si ricorre sempre più al deposito di rifiuti non inquinanti in simili discariche invece di far uso delle possibilità di riutilizzo previste.

Art. 32e cpv. 2 e cpv. 2^{bis}

Nella sua decisione dell'8 marzo 2005 (DTF 131 II 271), il Tribunale federale ha stabilito che l'articolo 32e capoverso 2 LPAmb, data la formulazione aperta delle aliquote delle tasse, non soddisfa il principio di determinatezza. Questa decisione è presa in considerazione nella modifica proposta che sostituisce l'attuale tetto massimo relativo del 20 per cento del costo medio di deposito in discarica con importi massimi in franchi per tonnellata di rifiuti depositati definitivamente.

Le aliquote massime delle tasse proposte per i rifiuti depositati definitivamente in Svizzera e all'estero corrispondono a circa il 20 per cento del prezzo medio di deposito nei diversi tipi di discarica e, di conseguenza, rispetto alla disposizione della LPAmb in vigore, non generano nessun onere finanziario supplementare a carico dei gestori delle discariche. I prezzi medi di deposito in discarica scaturiscono da un'indagine sui prezzi realizzata nel 2011 presso i gestori di discariche e le imprese esportatrici di rifiuti. In Svizzera, l'aliquota massima della tassa corrisponderà a 8 franchi per tonnellata di rifiuti depositati definitivamente in discariche per rifiuti non inquinati o poco inquinati e a 25 franchi per tonnellata di rifiuti depositati definitivamente in altre discariche. Per le discariche sotterranee all'estero, l'aliquota massima della tassa sarà di 30 franchi per tonnellata di rifiuti depositati definitivamente.

In questo modo, si potrà ottenere dalle tasse un ricavato massimo di 62 milioni di franchi all'anno che consentirà di finanziare le indennità. Grazie ai successi ottenuti nella valorizzazione dei rifiuti, nel corso degli ultimi 20 anni si è potuto registrare un calo del volume dei rifiuti pro capite depositati, mentre le quantità complessive non sono diminuite a causa della crescita demografica. Si può ritenere che questa

evoluzione rimarrà praticamente invariata nei prossimi anni e che il prodotto massimo delle tasse sarà sufficiente anche in futuro.

La modifica del capoverso 2^{bis} stabilisce inoltre che il Consiglio federale può adeguare le aliquote massime delle tasse all'indice nazionale dei prezzi al consumo al fine di mitigarne eventuali aumenti nel quadro delle indagini, della sorveglianza e del risanamento dei siti inquinati.

3.1.2 Proroga della scadenza

Art. 32e cpv. 3 lett. b

La proroga della scadenza del 1° febbraio 1996 al 1° febbraio 2001 non comporta alcuna modifica all'attuale sistema di finanziamento per i siti contaminati. I Cantoni che avevano attuato l'OTR con ritardo oppure che non l'avevano attuata con rigore beneficeranno di una proroga del termine relativamente breve, pari a cinque anni. In futuro, grazie a questa proroga, la maggioranza delle discariche che oggi non ha diritto a percepire indennità della Confederazione a causa della scadenza fissata al 1° febbraio 1996 potrà ugualmente percepire sussidi federali.

3.1.3 Aliquota delle indennità ridotta

Art. 32e cpv. 4 lett. b, c e d

I Cantoni in cui i rifiuti sono stati depositati definitivamente in discariche non conformi all'OTR dopo la scadenza del 1° febbraio 1996 non devono essere avvantaggiati oltremisura dalla nuova regolamentazione rispetto ai Cantoni che hanno già adottato le misure necessarie. Alla luce della considerazione precedente, nel quadro delle discussioni condotte in seno alla Commissione, è stata proposta un'aliquota degressiva. L'aliquota delle indennità dovrebbe quindi basarsi su diversi criteri ed essere commisurata alla colpa: quanto più grande è la colpa, tanto più bassa deve essere l'aliquota. I Cantoni sono stati consultati dall'UFAM in merito alla procedura e ai criteri previsti. Considerati i risultati della consultazione, la Commissione è giunta alla conclusione che la fissazione dell'aliquota delle indennità secondo questi criteri sarebbe troppo complessa e, di conseguenza, non adatta ad essere applicata.

Per questi motivi la Commissione ritiene appropriata un'aliquota generale ridotta e ha fissato per i siti in cui sono stati depositati rifiuti fra il 1° febbraio 1996 e il 31 gennaio 2001 un'aliquota pari al 30 anziché al 40 per cento. Un'aliquota fissata a una tale percentuale è ancora sufficientemente elevata e non sarà pertanto motivo di inutili rinvii dei provvedimenti necessari secondo il diritto in materia di siti contaminati.

Oltre a queste modifiche di contenuto, la struttura dell'articolo 32e capoverso 4 LPAmb viene armonizzata con quella del capoverso 3 in modo che i capoversi

trattino le medesime fattispecie nello stesso ordine: il capoverso 3 riguarda il diritto all'indennità e il capoverso 4 riguarda l'ammontare delle indennità.

3.1.4 Disposizioni transitorie

Art. 65a (nuovo)

Conformemente all'articolo 36 della legge sui sussidi,⁴ le domande di indennità sono giudicate secondo il diritto vigente al momento della loro presentazione, se la prestazione è decisa prima dell'adempimento del compito (lett. a) o secondo il diritto vigente all'inizio dell'adempimento del compito, se la prestazione è assegnata dopo (lett. b). Pertanto, nel diritto in materia di siti contaminati, conta stabilire se la decisione d'assegnazione è presa prima o dopo l'avvio dei provvedimenti. Se, nel caso dei siti inquinati che devono essere risanati, i lavori di risanamento iniziano (primo colpo di piccone) prima della decisione d'assegnazione, per stabilire il diritto applicabile è determinante la data d'avvio dei provvedimenti. Se il risanamento inizia invece dopo la decisione d'assegnazione, ai fini del diritto applicabile, è determinante la data di presentazione della domanda. Si procede in modo analogo per i siti inquinati per i quali occorre un provvedimento di indagine o di sorveglianza.

In vista della proroga della scadenza al 1° febbraio 2001 occorre distinguere tra diversi casi.

Da una parte ci saranno casi in cui, al momento dell'entrata in vigore della revisione della legge, i provvedimenti previsti dal diritto in materia di siti contaminati non saranno ancora stati avviati. In questi casi, conformemente all'articolo 36 LSu, si applicherà il diritto vigente al momento della presentazione della domanda di indennità.

Dall'altra, ci saranno anche casi in cui, al momento dell'entrata in vigore della revisione della legge, i provvedimenti previsti dal diritto in materia di siti contaminati saranno già stati avviati. Per questi casi, si dovrebbe applicare il diritto in vigore al momento dell'avvio dei provvedimenti. Pertanto, ciò significa che non potrebbero essere concesse indennità. Proprio questi casi sono anche all'origine del deposito dell'iniziativa parlamentare. Pertanto, in deroga all'articolo 36 LSu, è necessaria per questi una regolamentazione transitoria secondo cui le domande di indennità possono essere giudicate applicando il diritto vigente al momento della loro presentazione. Affinché tali domande possano essere valutate ed evase entro breve tempo, viene fissata una scadenza di due anni dall'entrata in vigore di questa modifica.

⁴ LSu; RS 616.1

4 Ripercussioni

4.1 Ripercussioni finanziarie e sul personale

I previsti adeguamenti della legge sulla protezione dell'ambiente avranno ripercussioni finanziarie per la Confederazione in quanto generano spese supplementari per il fondo OTaRSi.

Nell'ambito di un'inchiesta realizzata alla fine del 2012 presso tutti i Cantoni, l'UFAM ha fatto una stima del numero di siti supplementari che, per effetto della proroga della scadenza al 1° febbraio 2001, potrebbero in futuro aver diritto a indennità. A livello svizzero, si prevede che le domande d'indennità supplementari presentate all'UFAM saranno 220 per le indagini, 35 per i risanamenti e 70 per le sorveglianze.

Le indennità che la Confederazione dovrà presumibilmente versare per ogni caso possono essere stimate sulla base dei costi medi delle indagini, dei risanamenti e delle sorveglianze eseguiti fino a oggi, tenendo già conto di un'aliquota pari al 30 per cento. Per il fondo OTaRSi si tratta presumibilmente di costi pari a circa 3 milioni di franchi per le indagini, a 12 milioni di franchi per i risanamenti e a 2 milioni di franchi per le sorveglianze.

Va però rilevato che tra i 35 risanamenti indicati vi è un caso importante il cui risanamento supererà nettamente i costi medi previsti di circa un milione di franchi. Per il caso in questione, si stimano attualmente costi di risanamento dell'ordine di 50 milioni di franchi. Inoltre, nei Cantoni sono noti svariati casi di media importanza i cui costi di risanamento sono pari a circa 3 milioni di franchi. Già soltanto questi casi noti generano per il fondo OTaRSi spese di circa 20 milioni di franchi. Per esperienza, è realistico attendersi casi d'inquinamento non previsti che comporteranno costi aggiuntivi. Se si tiene conto di questa valutazione del fabbisogno, i costi globali stimati per il fondo OTaRSi sono dell'ordine di 60 milioni di franchi.

I sussidi da parte della Confederazione per misure di risanamento dei siti contaminati ammontano a circa 1,1 miliardi di franchi. Al confronto, i costi stimati pari a circa 60 milioni di franchi rappresentano soltanto una minima parte.

La revisione della legge non avrà ripercussioni sull'effettivo del personale dell'Amministrazione federale.

4.2 Attuabilità

L'attuazione delle previste modifiche non dovrebbe porre problemi pratici considerato che la scadenza del 1° febbraio 1996 subisce una proroga di soli 5 anni e che l'attuale sistema di concessione delle indennità resterà invariato.

4.3 Altre ripercussioni

In linea di massima, l'assunzione di determinati costi da parte della Confederazione sgraverà il bilancio dei Comuni e dei Cantoni dal momento che essi non dovranno più farsene carico. Diversi Cantoni dispongono di fondi analoghi al modello del fondo OTaRSi della Confederazione e alcuni abbinano le loro indennità ai sussidi

della Confederazione. In questi casi, i Cantoni potrebbero necessitare di mezzi finanziari supplementari per coprire i costi con un conseguente sgravio per i Comuni.

Un aspetto di fondamentale importanza è che la revisione della legge e i sussidi supplementari ad essa associati consentiranno di risanare in tempi più rapidi i siti contaminati. Ciò avrà effetti positivi sull'ambiente poiché saranno eliminati gli inquinanti pericolosi per l'uomo e l'ambiente.

5 Relazione con il diritto europeo

Anche se l'Unione europea (UE) non dispone di una normativa in materia di siti contaminati, molti Paesi europei ne hanno una propria. L'Austria ha adottato un sistema di finanziamento comparabile al fondo OTaRSi.

6 Basi giuridiche

6.1 Costituzionalità e legalità

Il progetto di modifica della legge sulla protezione dell'ambiente si fonda soprattutto sull'articolo 74 capoverso 1 della Costituzione federale⁵ che permette alla Confederazione di emanare prescrizioni sulla protezione dell'uomo e del suo ambiente naturale da effetti nocivi o molesti. L'articolo 74 Cost. è una base costituzionale sufficiente per questa revisione.

6.2 Delega di competenze legislative

Oltre al diritto vigente, il progetto comporta soltanto una nuova norma di delega che consente al Consiglio federale, in quanto legislatore, di adeguare l'importo massimo delle tasse all'indice nazionale dei prezzi al consumo.

6.3 Forma dell'atto

Il progetto consiste nella revisione parziale di una legge federale. Esso contempla disposizioni importanti contenenti norme di diritto che devono essere emanate secondo l'articolo 164 capoverso 1 Cost. sotto forma di legge federale. Secondo l'articolo 163 capoverso 1 Cost. l'emanazione delle leggi federali è di competenza dell'Assemblea federale.

⁵ Cost.; RS 101