



## **Adeguamento di ordinanze nel settore ambientale, in particolare all'ulteriore sviluppo degli accordi programmatici nel periodo 2016-2019**

### **Sintesi dei risultati dell'indagine conoscitiva**

Berna, 15 gennaio 2015

#### **I. Compendio**

Le esperienze maturate durante gli ultimi due periodi programmatici richiedono adeguamenti puntuali della legislazione in vista dei prossimi accordi programmatici, che saranno stipulati tra la Confederazione e i Cantoni a partire dal 2016. A seconda del settore, si tratta di armonizzare le ordinanze, fissare nuove priorità o precisare singole regolamentazioni. Singoli settori di protezione dell'ambiente sono inoltre coordinati meglio con la pianificazione del territorio e alcune disposizioni dell'ordinanza concernente la Commissione federale per la sicurezza biologica sono rese conformi alla legge e alla prassi vigente.

L'indagine conoscitiva è stata avviata dal capo del Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni (DATEC) il 2 luglio 2014 ed è durata fino al 10 ottobre 2014. Sono stati invitati a partecipare i Cantoni, le associazioni di categoria nazionali dei Comuni, delle città e delle regioni di montagna, le associazioni mantello nazionali dell'economia, varie organizzazioni di protezione dell'ambiente nonché altri ambienti e organizzazioni interessati.

Sulle modifiche proposte si sono espressi 26 Cantoni, un partito, una commissione statale (CFNP), un'autorità di regolazione statale (EiCom), una conferenza dei direttori cantonali nonché 18 organizzazioni. Il presente rapporto riassume quindi complessivamente 48 pareri. La sezione di scienze forestali della Berner Fachhochschule ha rinunciato espressamente a prendere posizione. I Cantoni di Soletta e Lucerna nonché altri sei partecipanti hanno approvato nel complesso il progetto.

I pareri sulle modifiche previste sono molto eterogenei. Molti partecipanti si sono espressi in dettaglio solo su singoli punti del progetto. Per questo motivo, i pareri sono stati analizzati secondo l'ambito tematico e i risultati del presente rapporto vengono presentati in base alle singole ordinanze.

Nei commenti generali, i partecipanti hanno espresso opinioni divergenti sul nuovo sistema di accordi programmatici, in parte criticandone la scarsa efficienza o l'influsso eccessivo della Confederazione. L'applicazione coerente del principio di sussidiarietà nell'ambito degli accordi programmatici è stata accolta favorevolmente e sostenuta con vigore. Vari Cantoni si sono opposti a nuovi obblighi cantonali o a una precisazione dettagliata degli obblighi esistenti e hanno rivendicato un margine di manovra sufficiente. È inoltre stata chiesta un'analisi approfondita dell'impatto economico degli adeguamenti previsti. Un partecipante ha inoltre espresso il timore di un aumento dei costi a carico dei Cantoni.

A livello di contenuti hanno suscitato forti critiche soprattutto gli adeguamenti previsti nell'ordinanza sulla sistemazione dei corsi d'acqua e nell'ordinanza sulle foreste, come pure la proposta di ridurre i contributi federali per le finestre insonorizzate secondo l'ordinanza contro l'inquinamento fonico. Gli adeguamenti dell'ordinanza sulla protezione delle acque, dell'ordinanza sulla protezione della natura e del paesaggio, dell'ordinanza sulla caccia e dell'ordinanza concernente la Commissione federale per la sicurezza biologica hanno invece suscitato perlopiù consensi.

## II. **Analisi dei pareri**

### **Pareri sulle singole ordinanze**

#### **1.1 Modifiche dell'ordinanza del 2 novembre 1994 sulla sistemazione dei corsi d'acqua (OSCA)**

##### Art. 1 lett. a<sup>bis</sup> OSCA

Nel catalogo dei requisiti di cui all'articolo 1 OSCA va inserita la partecipazione degli usufruttuari e dei responsabili di danni al finanziamento delle opere d'ingegneria idraulica. Si tratta anche di un'armonizzazione con le misure di protezione secondo la legge forestale, che all'articolo 35 capoverso 1 lettera d prevede una disposizione analoga.

Nell'indagine conoscitiva, questo adeguamento è stato aspramente criticato dalla maggior parte dei partecipanti. Ha suscitato forte opposizione in particolare la partecipazione degli usufruttuari ai costi. Un argomento frequente sono i problemi di delimitazione ed esecuzione che la disposizione menzionata comporterebbe. La protezione contro le piene non è paragonabile a quella contro gli scoscendimenti e le valanghe o al bosco di protezione, poiché nell'ambito della protezione contro le piene la cerchia degli usufruttuari è nettamente più grande. La determinazione degli usufruttuari e il calcolo della quota di costi da addossare ai proprietari fondiari susciterebbero notevoli difficoltà. Anche la prevedibile opposizione giuridica dei proprietari fondiari colpiti comporterebbe un onere amministrativo consistente e grandi ritardi o addirittura il blocco dei progetti di protezione contro le piene. Singoli partecipanti temono una disparità nel senso che gli usufruttuari con una forte capacità finanziaria potrebbero permettersi un grado di protezione superiore rispetto a quelli finanziariamente più deboli.

Alcuni Cantoni ritengono che la condizione supplementare – formulata in termini assoluti – per beneficiare di indennità da parte della Confederazione intervenga in modo sproporzionato nelle competenze cantonali. Le modalità con cui i Cantoni impostano la ripartizione dei costi nei confronti dei proprietari fondiari rientrano nel loro margine di discrezionalità e oltretutto non hanno alcuna influenza sull'ammontare delle indennità e di conseguenza non intaccano gli interessi (finanziari) della Confederazione. Vi sono buoni motivi per vedere la protezione contro le piene come un compito dello Stato e per non addossarne i costi ai proprietari fondiari. Alcuni Cantoni hanno inoltre rilevato che l'adeguamento proposto non è compatibile con il diritto cantonale vigente e che bisognerebbe quindi adeguare quest'ultimo.

Alcuni partecipanti chiedono di rinunciare completamente all'adeguamento proposto, mentre altri propongono una formulazione attenuata, che lasci ai Cantoni un margine di manovra più ampio, permettendo loro di scegliere, entro certi limiti, di non addossare i costi delle misure di protezione a tutti i proprietari fondiari o di chiamare alla cassa unicamente i responsabili di danni.

##### Art. 2 OSCA

In analogia alla protezione contro le valanghe, la caduta di pietre e gli scoscendimenti, anche per la protezione contro le piene sono previste indennità per lo spostamento delle costruzioni e degli impianti minacciati in luoghi sicuri. Non è per contro accordata alcuna indennità per lo spostamento di costruzioni e impianti minacciati realizzati in zone già delimitate quali pericolose o in regioni notoriamente pericolose.

Anche gli adeguamenti dell'articolo 2 OSCA hanno suscitato ampie critiche. L'articolo 2 capoverso 5 OSCA va precisato in modo tale da non includere tutte le costruzioni e gli impianti, bensì solo quelli che soddisfacevano i criteri menzionati nella disposizione al momento della realizzazione. È inoltre criticato il fatto che il testo dell'ordinanza si riferisce non solo alle zone esposte a un pericolo elevato, bensì anche a quelle esposte a un pericolo medio, basso e residuo. Siccome in queste regioni le costruzioni sono ammesse – in parte a determinate condizioni – bisognerebbe anche garantirne la protezione. Il Cantone di Friburgo propone quindi di limitare la disposizione alle zone particolarmente minacciate e che presentano un rischio preponderante. Il Cantone di

Obvaldo fa notare che l'adeguamento proposto sfavorisce i Cantoni che, su raccomandazione della Confederazione, hanno elaborato le carte dei pericoli precocemente e le cui zone edificabili si trovano spesso in zone pericolose a causa delle condizioni naturali.

Per alcuni partecipanti non è del tutto chiaro cosa s'intenda per «regioni notoriamente pericolose» e «pur non essendo necessariamente legati a tale ubicazione»: chiedono pertanto lo stralcio di queste limitazioni.

#### Art. 2a OSCA

Nell'ambito del sovvenzionamento, per il Cantone è importante sapere con esattezza quali siano i costi computabili e quali siano quelli non computabili. La nuova disposizione disciplina pertanto la fissazione dei costi computabili rifacendosi a una disposizione analoga nell'ambito della protezione delle acque (art. 58 OPAC).

Nel complesso, la proposta è stata accolta favorevolmente. Qualcuno suggerisce di non generalizzare l'esclusione della computabilità delle tasse e delle imposte, poiché quest'ultime possono essere direttamente necessarie per l'adempimento adeguato del compito che dà diritto a un contributo (p. es. le tasse per il deposito in discarica). Inoltre le «misure di gestione dei popolamenti di neofite invasive» dovrebbero essere inserite nell'elenco dei costi computabili.

#### Art. 8a OSCA

L'aumento del limite finanziario da 3 milioni a 10 milioni di franchi fa seguito a una proposta in tal senso dell'Amministrazione federale delle finanze.

Su questo adeguamento non è stato espresso alcun parere.

#### Art. 24 OSCA

La realizzazione e l'esercizio di sistemi d'allarme locali o regionali comprendono anche l'allestimento di piani d'emergenza.

I pareri sulle modifiche dell'articolo 24 OSCA sono divergenti. La realizzazione e l'esercizio di sistemi d'allarme vanno stralciati poiché l'allarme contro le piene e i relativi scoscendimenti è di competenza della Confederazione. Un altro partecipante vorrebbe stralciare l'allestimento di piani d'emergenza poiché si tratta di un compito della protezione della popolazione e delle organizzazioni di pronto intervento, che non va inserito nell'ordinanza sulla sistemazione dei corsi d'acqua. Altri partecipanti chiedono un allineamento della formulazione all'articolo 16 capoverso 1 OFo e la sostituzione dell'espressione «pericoli delle acque» con «pericoli naturali delle acque» («dangers naturels de l'eau»).

#### Art. 26 OSCA

Per imparare dalle catastrofi naturali è importante effettuare un'analisi degli eventi coordinata tra la Confederazione e il Cantone. In linea di massima, gli eventi più estesi e di carattere sovragionale sono analizzati dall'UFAM.

Questo adeguamento non è sostanzialmente stato criticato nell'ambito dell'indagine conoscitiva. Un partecipante suggerisce di precisare il contesto in cui l'UFAM rileva i profili dei corsi d'acqua e le differenze rispetto all'analisi dei maggiori eventi dannosi.

### Art. 27 OSCA

Le disposizioni sono completate con le denominazioni «catasto delle opere di protezione» e «catasto degli eventi». È inoltre introdotto un obbligo di documentazione e di analisi per tutti gli eventi dannosi.

Singoli Cantoni criticano l'obbligo di documentazione completa e di analisi degli eventi dannosi, definendolo sproporzionato. Secondo loro non devono essere analizzati tutti gli eventi dannosi, bensì solo quelli grandi, e le analisi vanno effettuate solo dove sono necessarie.

## **3.2 Modifiche dell'ordinanza del 30 novembre 1992 sulle foreste (OFo)**

### Art. 15 OFo

Le basi per la protezione contro gli eventi naturali sono completate con l'allestimento del catasto delle opere di protezione (lett. a) e l'analisi degli eventi dannosi (lett. b) in analogia con le modifiche concernenti l'elaborazione delle basi per la protezione contro le piene.

Nel quadro dell'indagine conoscitiva sono stati auspicati adeguamenti di questa disposizione in analogia ai commenti sul nuovo articolo 27 OSCA. Qualche partecipante ha espresso riserve sull'interpretazione e sull'applicazione della prescrizione e ha rivendicato un margine di manovra più ampio per i Cantoni.

### Art. 16 OFo

Siccome la realizzazione e l'esercizio di sistemi d'allarme locali o regionali comprendono anche l'allestimento di piani d'emergenza, la disposizione è stata completata in tal senso.

Come l'articolo 24 OSCA, questo adeguamento ha suscitato alcune critiche. Due Cantoni chiedono una precisazione del pericolo, in analogia all'articolo 24 OSCA. È inoltre stato fatto notare che nell'ambito dell'allestimento di piani d'emergenza i Cantoni devono disporre di un certo margine di manovra e poter definire il contenuto dei piani tenendo conto delle condizioni locali e delle loro esperienze in caso di evento. Altri criticano il fatto che l'introduzione di una prescrizione di legge che imponga la tenuta di piani d'emergenza assorbe capacità amministrative supplementari, provocando un aumento non ancora quantificabile delle uscite dei Cantoni. Sarebbe più efficace affidare tale compito ai Comuni o disciplinarlo nell'ambito della protezione civile contro le catastrofi. Un altro partecipante propone di stralciare l'adeguamento, dal momento che i piani d'emergenza non rientrano nella legislazione forestale.

### Art. 18 OFo

I Cantoni sono tenuti a tener conto dei risultati d'incidenza territoriale della pianificazione forestale nei loro piani direttori.

Questo adeguamento non ha suscitato alcuna critica da parte dell'ampia maggioranza dei Cantoni. Tre Cantoni chiedono tuttavia che venga stralciato, rilevando che la legge sulla pianificazione del territorio disciplina in misura sufficiente questo settore a livello federale e che l'ulteriore concretizzazione è di competenza dei Cantoni. Un Cantone si oppone all'obbligo di integrare la pianificazione a livello sovraziendale nel piano direttore, dal momento che le condizioni dell'articolo 18 capoverso 3 OFo possono essere garantite anche in altro modo. Per finire si fa notare che la discussione su questo adeguamento va prevista nell'ambito della prossima revisione totale dell'OFo.

### Art. 39 OFo

In futuro non sarà accordata alcuna indennità per provvedimenti volti a proteggere costruzioni e impianti realizzati in zone delimitate quali pericolose o in regioni notoriamente pericolose, pur non essendo necessariamente legati a tale ubicazione.

Singoli partecipanti salutano espressamente l'adeguamento proposto, mentre altri lo mettono in dubbio analogamente all'articolo 2 OSCA. Si critica infatti che la disposizione contempla anche zone esposte a un pericolo medio, basso e residuo. Ciò è in contrasto con il diritto sulla pianificazione del territorio, che consente nuove costruzioni in tali regioni. Nei Cantoni in cui ampie superfici delle zone edificabili sono situate in zone pericolose – spesso con un grado di pericolo basso – la disposizione sembra escludere in futuro praticamente qualsiasi aiuto finanziario da parte della Confederazione per l'adozione di misure di protezione. La disposizione va inoltre precisata in modo che si applichi unicamente alle costruzioni e agli impianti che rispettavano i criteri menzionati nella disposizione al momento della realizzazione. Ha suscitato critiche anche la formulazione vaga dovuta a espressioni giuridicamente imprecise, in particolare il criterio di «regioni notoriamente pericolose».

### Art. 39a OFo

La nuova disposizione è stata armonizzata con la fissazione dei costi computabili nell'ambito della protezione contro le piene (art. 2a OSCA).

Nel complesso, questo adeguamento è stato accolto favorevolmente nell'indagine conoscitiva, anche se singoli partecipanti hanno criticato la disposizione analogamente all'articolo 2a OSCA. Viene richiesta una differenziazione della computabilità delle tasse e delle imposte, poiché quest'ultime sono in parte direttamente necessarie per l'adempimento adeguato del compito che dà diritto a un contributo. Un altro partecipante considera superflua la regolamentazione concernente le tasse e le imposte, dal momento che questi costi sono praticamente irrilevanti rispetto al costo totale e si tratta di un dettaglio operativo. Un altro partecipante intravede nel primo periodo dell'articolo 39a capoverso 1 OFo proposto una ripetizione della regolamentazione generale di cui all'articolo 14 capoverso 1 della legge federale sugli aiuti finanziari e le indennità, motivo per cui ne chiede lo stralcio. Analogamente all'articolo 2a OSCA è infine auspicato il completamento dell'elenco dei costi computabili con le «misure di gestione dei popolamenti di neofite invasive che compromettono la funzione protettiva del bosco».

### Art. 43 OFo

Il calcolo degli aiuti finanziari destinati a provvedimenti per le basi di pianificazione sovraziendali e il miglioramento delle condizioni di gestione è stato modificato.

Questo adeguamento è stato accolto favorevolmente dall'ampia maggioranza dei partecipanti, anche se alcuni chiedono un chiarimento della portata e dell'interpretazione della disposizione. Un partecipante apprezza l'ampliamento del margine di manovra dei Cantoni grazie all'adeguamento, mettendo tuttavia generalmente in dubbio la necessità di aiuti finanziari per migliorare le condizioni di gestione. Per gli aiuti finanziari erogati a misure destinate alle basi di pianificazione sovraziendali dei Cantoni viene proposto il criterio supplementare «ampiezza e qualità delle basi di pianificazione». Un altro partecipante critica la limitazione delle misure secondo l'articolo 43 capoverso 1 lettera b OFo alle aziende dell'economia forestale e chiede che questa disposizione consenta di realizzare la totalità delle misure di ottimizzazione a favore dell'intera economia forestale. Un partecipante chiede che la Confederazione sostenga, in virtù di questo adeguamento, anche le organizzazioni di commercializzazione del legname esistenti. È inoltre proposto un adeguamento dell'articolo 43 capoverso 3 OFo al fatto che gli aiuti finanziari non sono più vincolati alla condizione dell'«utilizzo congiunta del legname».

### **3.3 Modifiche dell'ordinanza del 28 ottobre 1998 sulla protezione delle acque (OPAc)**

#### Art. 41 OPAC

Il termine per il completamento delle pianificazioni strategiche per le acque stagnanti si è rivelato troppo breve e va prorogato di quattro anni.

Due organizzazioni chiedono di rinunciare alla proroga del termine per la pianificazione strategica delle rivitalizzazioni, mentre due Cantoni approvano espressamente la proroga. Il rifiuto della proroga del termine è motivato con il fatto che secondo la disposizione transitoria dell'ordinanza sulla protezione delle acque lo spazio riservato alle acque stagnanti deve essere delimitato entro il 31 dicembre 2018. Si teme che le intenzioni di rivitalizzazione che richiederebbero più spazio del previsto dopo quattro anni sarebbero abbandonate anche nei casi in cui secondo l'articolo 41b OPAC lo spazio riservato alle acque dovrebbe essere aumentato. Alcuni Cantoni chiedono che l'UFAM metta a disposizione le basi metodologiche per le pianificazioni strategiche per le acque stagnanti tempestivamente, ma che ai Cantoni – in particolare a quelli che hanno già avviato l'attuazione – sia lasciato un margine di manovra sufficiente.

#### Disposizione transitoria relativa all'art. 54b OPAC

Il capoverso 3 della disposizione transitoria deve essere prorogato di altri quattro anni (un periodo programmatico), in modo tale che l'ammontare delle indennità continui a essere stabilito in funzione dell'entità delle misure fintanto che non saranno stati fissati prezzi standard per unità di prestazione per la rivitalizzazione delle acque.

La proroga della disposizione transitoria è stata accolta favorevolmente, anche se alcuni partecipanti colgono l'occasione per criticare l'intenzione della Confederazione di sostenere le rivitalizzazioni in futuro mediante importi forfettari, alla stregua dei prezzi standard per unità di prestazione. Ciò non tiene conto delle condizioni specifiche dei progetti di rivitalizzazione. Quale criterio dovrebbero piuttosto essere utilizzati i costi effettivi. Altri partecipanti vorrebbero dare la priorità ai benefici per la natura e il paesaggio o anche in futuro all'entità delle misure, mantenendo la disposizione transitoria.

### **3.4 Modifica dell'ordinanza del 15 dicembre 1986 contro l'inquinamento fonico (OIF)**

#### Art. 24 OIF

Conformemente al principio della lotta contro l'inquinamento fonico alla fonte, il previsto adeguamento dell'articolo 24 OIF dimezza i sussidi per le finestre insonorizzate e destina le risorse così liberate a misure alla fonte.

Alcuni partecipanti approvano espressamente questo adeguamento rimandando al principio della lotta contro l'inquinamento fonico alla fonte, ma la stragrande maggioranza di essi lo critica duramente. Le critiche sono motivate con il fatto che le finestre insonorizzate restano la miglior misura contro il rumore, l'unica a essere efficace. Spesso le pavimentazioni fonoassorbenti non sono un'alternativa, da un lato poiché non sono adeguate ovunque, tra l'altro per via della durata di vita limitata, della mancata resistenza al gelo e delle spese supplementari per la manutenzione. Dall'altro le pavimentazioni fonoassorbenti non proteggono contro tutti i tipi di rumore, come ad esempio il rumore del traffico aereo. I fattori menzionati assumono particolare rilievo per le pavimentazioni situate al di sopra dei 600 m s.l.m. o in regioni densamente popolate. Spesso le finestre insonorizzate sono quindi l'unica possibilità per proteggere le persone dall'inquinamento fonico nocivo restante.

Secondo alcuni partecipanti, inoltre, la nuova regolamentazione colpirebbe in particolare i Cantoni e i Comuni che versano, oltre al contributo federale, contributi facoltativi per la posa di finestre insonorizzate lungo le strade con un'esposizione compresa tra il valore d'allarme e il valore limite d'immissione. Questi Cantoni e Comuni dovrebbero iniettare più risorse finanziarie o adeguare il modello di contribuzione.

Spesso è inoltre rilevato che l'adeguamento dei sussidi proposto rappresenta una decisione di principio, che non può essere presa durante il periodo di risanamento in corso. Non è chiaro come potrebbero essere impostate le disposizioni transitorie e in particolare come si potrebbe tener conto dei progetti ritardati a causa di lunghe procedure di ricorso. Tutto ciò si tradurrebbe in una disparità di trattamento tra i progetti già attuati e quelli nuovi previsti. Inoltre numerose misure sono già state adottate o in fase di attuazione e un adeguamento dei progetti e della loro realizzazione entro il termine per il risanamento previsto (marzo 2018) è praticamente impossibile.

### **3.5 Modifiche dell'ordinanza del 16 gennaio 1991 sulla protezione della natura e del paesaggio (OPN)**

#### Art. 13 OPN

L'elenco degli organi tenuti a collaborare è stato completato con gli organi della pianificazione del territorio.

Questo adeguamento ha suscitato consensi. Due Cantoni chiedono inoltre di completare la disposizione rispettivamente con gli organi della protezione dell'ambiente e i proprietari fondiari.

#### Art. 29 OPN

Si tratta di un adeguamento formale: sono corretti i rimandi contenuti nella norma.

Questo adeguamento non ha suscitato commenti o critiche.

### **3.6 Modifica dell'ordinanza del 29 febbraio 1988 sulla caccia (OCP)**

#### Art. 15 OCP

I Cantoni devono tener conto delle esigenze della protezione delle specie e degli habitat nei piani direttori e di utilizzazione.

Questo adeguamento è stato accolto favorevolmente dalla maggioranza dei partecipanti. È stato rilevato che colma una lacuna nella protezione delle specie e dei biotopi e che ora le specie e gli spazi vitali tutelati dalla legislazione sulla caccia potranno essere protetti in modo più efficace. D'altro canto c'è chi mette in guardia contro le possibili conseguenze finanziarie. Due partecipanti fanno notare, oltre all'impatto finanziario, che con questo adeguamento saranno dichiarate protette ampie superfici della Svizzera, anche se ciò non è necessario.

### **3.7 Modifiche dell'ordinanza del 20 novembre 1996 concernente la Commissione federale per la sicurezza biologica**

#### Artt. 1, 3, 5, 6 e 15 dell'ordinanza concernente la Commissione federale per la sicurezza biologica

Gli articoli menzionati sono resi conformi al diritto e alla prassi vigente.

Queste modifiche non hanno suscitato alcun commento nell'ambito dell'indagine conoscitiva.