

12.000

**Messaggio
concernente la modifica della legge federale sulla protezione delle acque
(Finanziamento dell'eliminazione delle sostanze in tracce nelle acque di scarico conformemente al principio «chi inquina paga»)**

del ...

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, il disegno concernente la modifica della legge federale sulla protezione delle acque.

Nel contempo, vi proponiamo di stralciare dal ruolo il seguente intervento parlamentare:

2011 M 10.3635

Elementi in tracce nelle acque di scarico. Finanziamento della loro eliminazione conformemente al principio del chi inquina paga (S 28.9.10, CAPTE-S; N 15.3.11)

Gradite, onorevoli presidenti e consiglieri, l'espressione della nostra alta considerazione.

...

In nome del Consiglio federale svizzero

La presidente della Confederazione: Eveline Widmer-Schlumpf

La cancelliera della Confederazione: Corina Casanova

Compendio

Con la modifica della legge sulla protezione delle acque, viene introdotto un finanziamento speciale a scopo vincolato che consente di attuare il potenziamento di un certo numero di impianti selezionati di depurazione delle acque. Il potenziamento ha lo scopo di ridurre l'immissione di microinquinanti nelle acque.

Situazione iniziale

Le concentrazioni di alcune sostanze organiche in tracce (microinquinanti) attualmente misurate mettono a repentaglio la salute delle popolazioni ittiche, compromettendo la riproduzione dei pesci, e danneggiano anche altri organismi acquatici. L'apporto di microinquinanti nelle acque va ridotto mediante misure realizzate in un certo numero di impianti centrali selezionati di depurazione delle acque (IDA, allo scopo di proteggere la flora e la fauna acquatiche nonché le riserve di acqua potabile. Per inscrivere queste misure nella legislazione, da fine 2009 a fine aprile 2010 il DATEC ha svolto un'indagine conoscitiva sulla modifica dell'ordinanza sulla protezione delle acque (OPAc, RS 814.201). In oltre l'80 per cento dei pareri pervenuti si riconosce la necessità di risolvere il problema dei microinquinanti con il potenziamento di un certo numero di impianti centrali selezionati di depurazione delle acque (IDA). Ma la richiesta principale formulata dai Cantoni e da altre cerchie interessate consiste nel trovare una soluzione per il finanziamento di questo potenziamento che sia il più possibile applicabile a livello nazionale e conforme al principio di causalità («chi inquina paga»). Sulla scorta delle richieste pervenute, la CAPTE-S ad agosto 2010 ha deciso di inoltrare la mozione di commissione 10.3635 («Elementi in tracce nelle acque di scarico. Finanziamento della loro eliminazione conformemente al principio del chi inquina paga»). Tale mozione chiede di istituire le basi legali necessarie per finanziare, applicando il più possibile il principio di causalità, l'eliminazione delle sostanze in tracce nelle acque di scarico. Il Consiglio federale ha raccomandato di accettare la mozione e le due Camere l'hanno trasmessa (Consiglio degli Stati: sessione autunnale 2010, Consiglio nazionale: sessione primaverile 2011).

Contenuto del progetto

Dato che il pacchetto di misure si limita agli IDA di grandi dimensioni e agli IDA ubicati in riva a corsi d'acqua e con un'alta percentuale di acque di scarico depurate, risultano essere coinvolte soltanto alcune regioni in Svizzera, in particolare quelle con un'elevata densità insediativa. I costi addizionali per le misure previste sono quindi a carico esclusivamente degli IDA in questione ubicati in tali regioni. In questo modo, secondo la legislazione vigente toccherebbe in fin dei conti alla popolazione di queste regioni pagare per le misure, anche se a ben vedere tutti gli abitanti della Svizzera causano microinquinamenti nelle acque con sostanze organiche in tracce. Per rimediare alla disparità di trattamento e garantire una maggiore giustizia secondo il principio «chi inquina paga», va introdotta una tassa sulle

acque di scarico a livello svizzero, così da finanziare le misure da attuare presso gli IDA volte a eliminare le sostanze organiche in tracce. Il presente progetto mira a istituire la necessaria base legale.

Con la tassa viene cofinanziato esclusivamente il potenziamento mirato degli IDA con l'obiettivo di eliminare le sostanze organiche in tracce. Viene per questo creato un finanziamento speciale a scopo vincolato. La Confederazione assicura di devolvere, da tale finanziamento speciale, indennità pari al 75 per cento da destinare alla costruzione e all'acquisizione di impianti e installazioni per l'eliminazione delle sostanze organiche in tracce negli IDA. Per il finanziamento occorrono ogni anno 45 milioni di franchi. Deve dunque venire riscossa una tassa annua media di nove franchi al massimo per ogni abitante allacciato.

Messaggio

1 Punti essenziali del progetto

1.1 Situazione iniziale

Le sostanze organiche in tracce (microinquinanti) sono sostanze, ad esempio farmaci, ormoni, biocidi ecc. che negli impianti centrali di depurazione delle acque (IDA) non vengono eliminate (oppure solo in maniera parziale) e, insieme alle acque di scarico depurate biologicamente, finiscono nelle acque. Nel caso dei corsi d'acqua con una percentuale di acque di scarico superiore al dieci per cento, le sostanze organiche in tracce vengono misurate in concentrazioni tali da mettere a repentaglio la riproduzione e lo sviluppo di piante, animali e microorganismi sensibili. Un esempio di questi effetti nocivi è la femminilizzazione dei pesci di sesso maschile causata da sostanze che possono agire da agenti endocrini. L'inquinamento delle acque è elevato soprattutto nelle regioni dell'Altipiano svizzero caratterizzate da un'alta densità insediativa e da un intenso sfruttamento: qui sono inquinati complessivamente 1400 chilometri di corsi d'acqua con una percentuale superiore al dieci per cento di acque di scarico depurate biologicamente. Vengono inoltre misurati microinquinanti anche nelle captazioni d'acqua potabile sotterranee ubicate in prossimità di fiumi e alimentate da corsi d'acqua contraddistinti da un'elevata percentuale di acque di scarico depurate. Anche se per la popolazione al momento non vi è nessun pericolo, a titolo precauzionale è necessario adottare misure per la protezione dei consumatori. Per proteggere la fauna e la flora acquatiche così come le risorse di acqua potabile è dunque necessario applicare misure tecniche negli IDA, grazie alle quali potranno venire ridotte le immissioni di sostanze organiche in tracce. La problematica è riconosciuta sia in Svizzera sia a livello internazionale.

Conformemente all'articolo 9 della legge federale del 24 gennaio 1991 sulla protezione delle acque (LPac, RS 814.20), il Consiglio federale fissa le esigenze relative alla qualità delle acque ed emana prescrizioni sull'immissione delle acque di scarico nelle acque. Oggi l'ordinanza federale del 28 ottobre 1998 sulla protezione delle acque (OPac, RS 814.201) non prescrive nessuna esigenza valida in generale per le sostanze organiche in tracce in fatto di qualità delle acque o di immissione delle acque di scarico comunali nelle acque. Per poter introdurre simili prescrizioni il Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni (DATEC) ha avviato il 27 novembre 2009 un'indagine conoscitiva riguardante la modifica della OPac, conclusasi il 30 aprile 2010 con 82 pareri pervenuti. Secondo il DATEC, non bisogna potenziare in generale tutti gli IDA dotandoli di installazioni e impianti per l'eliminazione delle sostanze organiche in tracce. Il pacchetto di misure prevede invece un potenziamento mirato di circa 100 degli oltre 700 IDA presenti in Svizzera. Ciò consente di proteggere in maniera ottimale la fauna e la flora acquatiche nonché le risorse di acqua potabile; nel contempo la Svizzera adempie parimenti alla sua responsabilità del rivierasco a monte. In questo modo l'immissione di sostanze organiche in tracce nelle acque viene dimezzata. Inoltre, a fronte dei costi previsti si garantisce di ottenere un beneficio ottimale. Nel progetto di indagine conoscitiva si prevedeva un finanziamento, per il tramite degli IDA coinvolti, con la riscossione di tasse.

Oltre l'80 per cento dei pareri pervenuti riconosce che il problema delle sostanze organiche in tracce va risolto. Ampio appoggio è stato parimenti espresso nei pareri per il piano che prevede un pacchetto di misure orientate al problema e un potenziamento selettivo degli IDA.

La richiesta principale formulata dai Cantoni e dai diversi partiti e gruppi d'interesse consiste nell'approntamento di una soluzione applicabile a livello nazionale per il finanziamento del potenziamento previsto. Inoltre numerosi pareri hanno parimenti chiesto che la pianificazione del potenziamento sia coordinata dalla Confederazione. Inoltre è stato chiesto di compiere sperimentazioni tecniche supplementari su vasta scala per collaudare le tecnologie, prima ancora di potenziare un elevato numero di IDA in Svizzera.

La Commissione dell'ambiente, della pianificazione del territorio e dell'energia del Consiglio degli Stati (CAPTE-S) è stata informata minuziosamente sui risultati dell'indagine conoscitiva. La Commissione ha deciso all'unanimità di presentare la mozione «Elementi in tracce nelle acque di scarico. Finanziamento della loro eliminazione conformemente al principio del chi inquina paga» (Mozione 10.3635), con cui chiede al Consiglio federale di istituire le basi legali per un finanziamento il più possibile improntato al principio di causalità («chi inquina paga») dell'eliminazione delle sostanze in tracce nelle acque di scarico.

Il Consiglio federale ha raccomandato di accettare la mozione. Il Consiglio degli Stati l'ha approvata il 28 settembre 2010; lo stesso ha fatto il Consiglio nazionale il 15 marzo 2011, con 116 voti favorevoli e 44 contrari.

Oltre ai contenuti in risposta alla mozione, vengono elaborate anche soluzioni per gli altri punti oggetto delle critiche principali durante l'indagine conoscitiva. Il coordinamento a livello federale della pianificazione viene garantito tramite il finanziamento: a questo proposito vedi il capitolo 1.7 (Attuazione). La richiesta di ulteriori sperimentazioni tecniche è già oggi allo studio da parte del gruppo di lavoro «Ingegneria dei processi: microinquinanti» in seno all'Associazione svizzera dei professionisti della protezione delle acque (acronimo in tedesco: VSA).

1.2 Finanziamento dell'eliminazione delle sostanze in tracce nelle acque di scarico

Dato che il pacchetto di misure si limita agli IDA di grandi dimensioni e agli IDA ubicati in riva a corsi d'acqua e contraddistinti da un'alta percentuale di acque di scarico depurate, risultano essere coinvolte soltanto determinate regioni della Svizzera, in particolare quelle con un'elevata densità insediativa. I costi addizionali per le misure previste sono quindi a carico esclusivamente degli IDA in questione di tali regioni. Di conseguenza, secondo la legislazione vigente in fin dei conti sarebbe la popolazione di queste regioni a dover pagare per l'attuazione delle misure, anche se a ben vedere sono tutti gli abitanti della Svizzera a causare microinquinamenti nelle acque con sostanze organiche in tracce. Per rimediare alla disparità di trattamento e garantire una maggiore giustizia in base al principio «chi inquina paga», occorre una soluzione per il finanziamento applicabile a livello nazionale: essa può venire ottenuta modificando la LPac.

1.3

La nuova normativa proposta

Occorre introdurre una **tassa sulle acque di scarico a livello svizzero** con cui finanziare le misure necessarie negli IDA per l'eliminazione delle sostanze organiche in tracce. Il presente progetto mira a istituire la necessaria base legale.

Alla Confederazione viene conferita la facoltà di riscuotere una tassa presso tutti i detentori degli IDA. La tassa viene riscossa in base al numero di abitanti allacciati a ogni IDA. La quasi totalità (circa il 97 per cento) dei 7,9 milioni di abitanti della Svizzera è allacciata a un IDA. È così garantita una partecipazione finanziaria della popolazione a livello nazionale.

I costi d'investimento per il potenziamento di poco più di 100 IDA sono stimati, in base ai calcoli attuali, a 1,2 miliardi di franchi; in confronto, il valore di sostituzione dell'infrastruttura pubblica per lo smaltimento delle acque di scarico ammonta a 80 miliardi di franchi. Con un'attuazione delle misure sull'arco di 20 anni, ogni anno vengono investiti circa 60 milioni di franchi. Si stima che i costi di gestione supplementari dopo il potenziamento ammonteranno a 75 milioni di franchi all'anno. Al termine dell'attuazione del pacchetto di misure, i costi addizionali complessivi ammonteranno a circa 130 milioni di franchi all'anno (costi di gestione, costi per contrastare il deprezzamento per vetustà e costi per gli interessi). Ciò corrisponde più o meno al sei per cento degli attuali costi complessivi per lo smaltimento delle acque di scarico (2,2 miliardi di franchi all'anno). Questi costi addizionali si situano nella fascia delle attuali differenze a livello di tasse tra i diversi IDA, risultanti dalle caratteristiche peculiari locali (ad es. secondo il metodo di depurazione scelto).

Con la tassa sopracitata viene cofinanziato esclusivamente il potenziamento mirato degli IDA con l'obiettivo di eliminare le sostanze organiche in tracce, introducendo un finanziamento speciale a scopo vincolato. La Confederazione assicura di devolvere, da tale finanziamento speciale, un'indennità pari al 75 per cento da destinare alla costruzione e all'acquisizione di impianti e installazioni per l'eliminazione delle sostanze organiche in tracce negli IDA. Dato che il potenziamento interessa soltanto un numero limitato di IDA (che dovranno affrontare, oltre ai costi d'investimento, anche costi di gestione successivi più elevati) è giustificato indennizzare un'alta percentuale dei costi d'investimento. Questo tipo di indennità è stato richiesto anche dai Cantoni in occasione dell'indagine conoscitiva. Invece, una più ampia indennità – che copra quindi anche i costi di gestione e i costi per contrastare il deprezzamento per vetustà – non è adeguata poiché l'esecuzione risulta molto più onerosa rispetto alla limitazione delle indennità ai soli investimenti iniziali. Inoltre va considerato che i costi addizionali saranno compensati in parte dal beneficio economico ed ecologico che la misura attuata avrà in loco.

Per finanziare il 75 per cento degli investimenti iniziali sono necessari ogni anno 45 milioni di franchi. A tale scopo occorre riscuotere una tassa annua media di sei franchi per abitante allacciato. A causa delle incertezze sulle stime dei costi di circa il 20 per cento, e al fine di poter indennizzare senza troppi ritardi gli investimenti inizialmente ingenti tra il 2015 e il 2020, l'ammontare massimo della tassa annua deve venire fissato a nove franchi per abitante allacciato.

Le indennità sono versate unicamente se la soluzione prevista è basata su una pianificazione commisurata agli obiettivi, se garantisce una protezione delle acque tecni-

camente corretta, se rispetta lo stato della tecnica e se è redditizia economicamente. I punti salienti per l'esecuzione della nuova normativa proposta sono illustrati nel capitolo 1.7 (Attuazione) e precisati a livello d'ordinanza.

1.4 Motivazione della nuova normativa

Tutti gli abitanti allacciati a un IDA causano immissioni di microinquinanti, inquinando così le acque. Se tutti partecipano finanziariamente al potenziamento degli IDA interessati pagando una tassa sulle acque di scarico, si riesce ad allinearsi al principio di causalità. In particolare, in questo modo è possibile attuare una soluzione di finanziamento semplice e pragmatica a livello dell'esecuzione.

Sono state prese in esame anche soluzioni di finanziamento alternative applicabili a livello nazionale:

- teoricamente sarebbe possibile seguire il principio di causalità introducendo una **tassa sui prodotti contenenti sostanze problematiche**. Tuttavia, da un'analisi più approfondita è emerso che già soltanto l'esame approssimativo della grande quantità di prodotti potenzialmente rilevanti e dei loro componenti problematici, anche se fosse fattibile sarebbe attuabile a livello tecnico d'esecuzione soltanto con un onere talmente elevato da non risultare proporzionale a fronte del fabbisogno di finanziamento. Netamente contro questo tipo di tassa vi sono anche motivi tecnici legati al commercio estero. La tassa è quindi stata scartata;
- un **finanziamento attingendo alle entrate fiscali** sarebbe fondamentalmente ipotizzabile. Esso non avrebbe però alcun nesso diretto con l'immissione di sostanze organiche in tracce, bensì avverrebbe secondo il «principio per cui la comunità paga» e, dunque, non in base al principio del «chi inquina paga». Inoltre, un finanziamento di questo tipo comporterebbe un ulteriore carico per le finanze della Confederazione. Un'imposta speciale (ad es. la metà dell'un per mille dell'imposta sul valore aggiunto) non è affatto sensata a causa dell'onere a livello dell'esecuzione per le somme ingenti qui in discussione.

1.5 Risultati della consultazione

Text Absatz....

1.6 Confronto con il diritto europeo

Dal diritto internazionale non deriva alcun obbligo per la Svizzera che risulti incompatibile con le modifiche legislative proposte.

Dal 2000 nell'Unione Europea (UE) è in vigore la Direttiva 2000/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 ottobre 2000 che istituisce un quadro per l'azione comunitaria in materia di acque (direttiva quadro sulle acque, DQA). Questa direttiva prevede di creare un quadro a livello comunitario per la protezione delle acque interne e delle acque superficiali, delle acque di transizione e delle acque costiere nonché delle acque sotterranee. La DQA non è vincolante per la Svizzera: da questa direttiva non deriva alcun obbligo diretto per la Svizzera. La DQA con-

templa un obbligo programmatico di miglioramento per le acque in cattivo stato. La modifica proposta della normativa svizzera persegue la medesima finalità.

La collaborazione della Svizzera in seno alle commissioni internazionali che si occupano di acque transfrontaliere e di protezione delle acque assicura la cooperazione con i diversi Stati membri dell'UE, in particolare tramite la Commissione internazionale per la protezione del Reno dall'inquinamento (CIPR), la Commissione internazionale sulla protezione delle acque per il Lago di Costanza (IGKB) e la Commissione internazionale per la protezione delle acque del Lago Lemano dall'inquinamento (CIPEL).

In diversi Paesi dell'Europa contraddistinti da una densità insediativa paragonabile a quella svizzera, sono allo studio soluzioni tecniche per l'adozione di misure concrete volte a ridurre le immissioni delle sostanze organiche in tracce provenienti dallo smaltimento delle acque urbane. Questo vale in particolare per i Paesi bassi e la Germania. Nei due *Länder* tedeschi del Baden-Württemberg e del Nord Reno-Westfalia nel 2010 sono entrati in funzione i primi impianti comunali di depurazione delle acque che prevedono un livello supplementare di depurazione per le sostanze organiche in tracce.

1.7 Attuazione

Riscossione della tassa

La Confederazione riscuote una tassa calcolata in base al numero degli abitanti allacciati all'IDA e domiciliati a titolo permanente nel bacino imbrifero dell'IDA (abitanti allacciati). Il numero di abitanti allacciati è noto agli IDA e viene oggi rilevato periodicamente da parte dei Cantoni in collaborazione con le associazioni specializzate. Il rilevamento e il controllo dei dati è relativamente semplice. Un obbligo di notifica del numero degli abitanti allacciati dovrà venire introdotto a livello dell'ordinanza. Così, l'onere per l'esecuzione derivante dalla riscossione della tassa è proporzionalmente basso.

Pianificazione e attuazione delle misure

Introducendo nella LPAC precise esigenze per l'immissione delle acque di scarico comunali nelle acque (relativamente alle sostanze organiche in tracce), la Confederazione obbliga un determinato numero di IDA selezionati a potenziarsi. Rientrano in tale categoria:

- gli IDA con più di 80 000 abitanti allacciati;
- gli IDA con più di 24 000 abitanti allacciati, nel bacino imbrifero dei laghi. I Cantoni possono accordare deroghe all'obbligo di potenziamento degli IDA in casi eccezionali motivati se il beneficio per gli ecosistemi e per l'approvvigionamento di acqua potabile è talmente esiguo da risultare trascurabile;
- per i corsi d'acqua con una percentuale di acque di scarico superiore al dieci per cento che non vengono depurate dalle sostanze organiche in tracce, i Cantoni stabiliscono nel quadro di un'apposita pianificazione per il bacino imbrifero in questione gli IDA da potenziare. Per motivi di proporzionalità, risultano coinvolti da questa disposizione gli IDA con più di

8000 abitanti allacciati. In casi eccezionali motivati, ciò può valere anche per gli IDA con un numero di abitanti allacciati tra 1000 e 8000.

Nell'OPAc viene parimenti sancito che le misure necessarie devono essere eseguite in un arco di tempo di 20 a partire dall'entrata in vigore della modifica. Inoltre dette misure devono venire attuate entro e non oltre cinque anni dal momento in cui viene assicurata l'attribuzione delle indennità.

I Cantoni provvedono alla pianificazione di massima delle misure necessarie per l'eliminazione delle sostanze organiche in tracce nelle acque di scarico, decidendo anche lo scaglionamento temporale della loro attuazione. Per i bacini imbriferi di acque ubicati in più di un Cantone, la pianificazione viene coordinata da parte del Cantone che conta la percentuale più elevata della superficie del bacino imbrifero.

Per quanto riguarda l'immissione delle acque di scarico industriali nelle acque, non viene iscritto nessun nuovo requisito nell'OPAc: infatti in questo caso, già ora vige l'obbligo di adottare le misure necessarie in base allo stato della tecnica al fine di evitare inquinamenti delle acque. Le prescrizioni già esistenti sono quindi sufficienti ai fini di un'efficace protezione delle acque. Le misure negli IDA in relazione alle sostanze organiche in tracce devono venire armonizzate con le misure per l'immissione delle acque di scarico industriali nelle acque oppure nelle canalizzazioni pubbliche.

Indennizzo delle misure

La Confederazione accorda, nel quadro di progetti singoli, un'indennità pari al 75 per cento per gli investimenti iniziali dei procedimenti tecnici per l'eliminazione delle sostanze in tracce negli IDA che devono venire potenziati conformemente alle nuove esigenze sancite dall'OPAc per quanto riguarda l'immissione di acque di scarico comunali nelle acque.

Invece di corrispondere un'indennità a un IDA per la costruzione e l'acquisizione di impianti e installazioni per l'eliminazione delle sostanze in tracce, è parimenti possibile indennizzare la costruzione di canalizzazioni di collegamento verso un altro IDA ubicato nelle vicinanze, il quale dopo l'allacciamento adempie alle esigenze relative all'eliminazione delle sostanze organiche in tracce. In tal caso può venire computata al massimo la stessa somma che sarebbe stato necessario pagare se nell'IDA in questione fossero state attuate le misure di potenziamento.

Tramite il contributo al finanziamento del potenziamento dell'IDA interessato, la Confederazione provvede ad eseguire il coordinamento a livello nazionale delle misure e offre ai Cantoni un aiuto in tal ambito, soddisfacendo così la richiesta avanzata da un nutrito numero di interpellati nel quadro dell'indagine conoscitiva sulla modifica dell'OPAc. Ciò consente di garantire un'attuazione delle misure uniforme, efficace, economica e adeguata.

1.8 Stralcio dal ruolo di interventi parlamentari

Con l'adozione del presente Messaggio e della modifica della legge sulla protezione delle acque, può venire stralciato dal ruolo il seguente intervento parlamentare:

2 **Commento ai singoli articoli**

Modifica della legge federale del 24 gennaio 1991 sulla protezione delle acque (LPac)

Art. 60a Titolo

Nel Capitolo 3 («Finanziamento») della LPac, oltre al già esistente articolo 60a riguardante le tasse sulle acque di scarico riscosse dai Cantoni, viene introdotto un nuovo articolo sulla tassa sulle acque di scarico riscossa dalla Confederazione e finalizzata a finanziare le misure negli IDA per l'eliminazione delle sostanze organiche in tracce. Di conseguenza all'attuale articolo 60a della LPac viene aggiunto il titolo «Tasse sulle acque di scarico dei Cantoni».

Art. 60b Tassa sulle acque di scarico della Confederazione

Il capoverso 1 disciplina l'obbligo per gli IDA di versare alla Confederazione una tassa sulle acque di scarico. I relativi proventi possono venire utilizzati soltanto per finanziare gli impianti e le installazioni per l'eliminazione delle sostanze organiche in tracce negli IDA, oppure la costruzione di canalizzazioni di collegamento verso un IDA ubicato nelle vicinanze, che, una volta allacciato, adempie alle esigenze in materia di eliminazione delle sostanze organiche in tracce, nonché a copertura dell'onere della Confederazione a livello di esecuzione in relazione al nuovo finanziamento speciale (cfr. al riguardo la cifra 3.1).

Il capoverso 2 stabilisce che l'importo della tassa è basato sul numero di abitanti allacciati agli IDA. Questo numero viene rilevato periodicamente dai Cantoni e notificato alla Confederazione. Nell'OPac occorre introdurre a tale scopo un obbligo di notifica del numero di abitanti allacciati. Un coinvolgimento dell'industria e dell'artigianato in corrispondenza della quota di sostanze organiche in tracce da essi prodotti non risulta fattibile nel quadro della determinazione della base di calcolo, perché non è noto da dove, e in quale quantità, tali sostanze provengano esattamente.

Il capoverso 3 obbliga il Consiglio federale a fissare l'aliquota della tassa in corrispondenza dei costi da prevedere e quindi a emanare mediante ordinanza norme che avrebbero rango di legge. Dato che non sussiste più alcun diritto all'indennità per le misure la cui attuazione pratica non è stata iniziata entro 20 anni dall'entrata in vigore delle nuove norme, dopo il finanziamento delle ultime misure non vi saranno più altri costi e la riscossione della tassa verrà quindi soppressa. Ciò sarà il caso, presumibilmente, al più tardi nel 2040. Inoltre, il Consiglio federale viene incaricato di emanare disposizioni d'esecuzione sulla procedura da applicare per la riscossione della tassa. Il Consiglio federale in questo contesto è autorizzato a prevedere che la procedura per la riscossione della tassa può venire eseguita per il tramite dei Cantoni, in particolare nel caso dei Cantoni che già oggi riscuotono una tassa.

Il capoverso 4 obbliga gli IDA soggetti al pagamento della tassa ad accollarla a chi causa i microinquinamenti. Gli IDA hanno dunque la possibilità di applicare le norme sul finanziamento della tassa anche a singole industrie o imprese artigianali che immettono nelle acque sostanze organiche in traccia.

Art. 61 Titolo

Il titolo dell'attuale articolo 61 della LPAc viene precisato perché d'ora in poi negli IDA, oltre all'eliminazione dell'azoto, viene promossa finanziariamente da parte della Confederazione anche l'eliminazione delle sostanze organiche in tracce.

Art. 61a Eliminazione delle sostanze organiche in tracce negli impianti per le acque di scarico

Il capoverso 1 sancisce che la Confederazione assicura di devolvere ai Cantoni indennità a copertura delle misure necessarie, conformemente alle esigenze stabilite nell'OPAc, per l'eliminazione delle sostanze organiche in tracce negli impianti di depurazione delle acque. In base all'articolo 63 della LPAc, l'attribuzione delle indennità è subordinata alle seguenti condizioni generali: le misure devono essere basate su una pianificazione commisurata agli obiettivi, devono garantire una protezione delle acque tecnicamente corretta, devono rispettare lo stato della tecnica e devono essere redditizie economicamente.

Un'ulteriore condizione per la concessione di indennità per le misure necessarie prevede inoltre che gli IDA inizino a realizzare le misure entro un lasso di tempo di 20 anni dall'entrata in vigore delle nuove norme.

Secondo il capoverso 3, per il 75 per cento dei costi computabili vi è un diritto all'indennità. Secondo l'articolo 58 dell'OPAc sono computabili unicamente i costi effettivamente sostenuti e direttamente necessari per adempiere (in maniera commisurata agli obiettivi) al compito per il quale sussiste il diritto ai contributi. Nel caso della costruzione di canalizzazioni di collegamento, possono venire computati al massimo soltanto i costi che sarebbe stato necessario pagare se nell'IDA in questione si fossero attuate le misure di cui sopra. Non sono computabili, in particolare, né emolumenti né imposte.

La procedura per la concessione di indennità ricalca la procedura già oggi prevista dall'articolo 61c segg. OPAc per la concessione di indennità nel singolo caso.

Art. 84

L'attuale articolo 84 capoverso 1 della LPAc e il diritto ai sussidi della Confederazione contengono il principio secondo cui non possono venire accordate indennità se, già prima della revisione legislativa, si è iniziato ad attuare un progetto per il quale viene introdotto un diritto a indennità solo dopo tale revisione. Per le indennità a copertura delle misure negli IDA per l'eliminazione delle sostanze organiche in tracce, è necessario prevedere un'eccezione a tale regola: nella fattispecie, dovranno poter essere cofinanziate retroattivamente le misure per l'eliminazione delle sostanze organiche in tracce che sono già state attuate a partire dal 1° gennaio 2012 e che diventeranno obbligatorie in base alle nuove esigenze iscritte nell'OPAc.

3 Ripercussioni a livello finanziario e di personale

3.1 Ripercussioni per la Confederazione

Nel quadro dell'indagine conoscitiva sulla modifica dell'ordinanza sulla protezione delle acque i Cantoni (così come la DCPA) hanno espresso pieno appoggio alle misure materiali pianificate, ma hanno parimenti caldeggiato – oltre alla partecipazione finanziaria da parte della Svizzera intera – anche un forte accompagnamento, a livello specialistico e di coordinamento, del previsto potenziamento degli IDA da parte della Confederazione. In tali richieste si invoca di seguire costantemente tutti i diversi sviluppi tecnici (0,2 posti lavorativi), di trasferire queste conoscenze specialistiche ai Cantoni, ai gestori degli impianti e agli studi ingegneristici (0,4 posti lavorativi), di assicurare lo scambio di esperienze a livello nazionale e internazionale (0,2 posti lavorativi) e di garantire consulenza ai Cantoni e il relativo controllo per quanto riguarda la pianificazione delle misure (0,4 posti lavorativi), in modo tale che il potenziamento possa venire eseguito in maniera efficiente e senza sprechi sul fronte dei costi. In totale, per tali compiti sono necessari 1,2 posti lavorativi.

Per la riscossione della tassa (0,1 posti lavorativi), la verifica delle proposte dei progetti (0,2 posti lavorativi) e il controllo dei conteggi (0,2 posti lavorativi) sono necessari complessivamente 0,5 posti lavorativi.

Per il controllo dei risultati derivanti dalle misure, che comprende la misurazione della qualità chimica delle acque e il rilevamento del miglioramento a livello di flora e fauna, sono necessari in totale 0,8 posti lavorativi.

I complessivi 2,5 posti lavorativi appena descritti, così come il potenziamento stesso, verranno finanziati con le entrate della nuova tassa, senza dunque alcun costo a carico della Confederazione.

Di conseguenza, la modifica della legge non avrà dunque nessuna ripercussione finanziaria diretta per la Confederazione.

3.2 Ripercussioni per i Cantoni

Le ripercussioni a livello del personale sono stimate, nei Cantoni principalmente coinvolti dal potenziamento, a 0,5 posti lavorativi supplementari, necessari soprattutto per la pianificazione e l'attuazione delle misure, così come per la consulenza ai detentori degli IDA. Questo onere cantonale legato all'esecuzione non viene finanziato dal «finanziamento speciale».

3.3 Ripercussione per la società

Tutti gli IDA pagheranno la tassa sulle acque di scarico per ogni abitante allacciato. Tali costi verranno accollati dagli IDA ai propri utenti applicando la chiave di ripartizione degli IDA stessi. L'introduzione della tassa sulle acque di scarico contribuisce inoltre a ridurre notevolmente i carichi inquinanti lasciati in eredità dalla generazione attuale a quelle future.

3.4 Ripercussioni per l'economia

Le ripercussioni sull'economia saranno relativamente esigue. Avranno un effetto negativo soltanto i costi per il potenziamento e per la gestione del nuovo livello di depurazione. I costi per gli impianti interessati dall'adozione delle misure verranno parzialmente compensati dalle indennità previste. Dato che la tassa sulle acque di

scarico segue il principio di causalità, internalizzando dunque costi esterni, la misura merita un giudizio positivo dal punto di vista dell'economia.

3.5 Ripercussioni sull'ambiente

Le ripercussioni sulla varietà naturale saranno positive. È infatti lecito presupporre che in circa la metà delle acque contraddistinte da un'alta percentuale di acque di scarico depurate (con un percorso complessivo di 1400 chilometri), la qualità dell'acqua e, di rimando, anche gli habitat naturali per gli organismi acquatici sensibili potranno venire migliorati notevolmente. Ciò significherà parimenti un miglioramento visibile della biodiversità. Un netto miglioramento andrà inoltre a beneficio anche della protezione delle risorse di acqua potabile. Le misure comporteranno il dimezzamento delle immissioni di sostanze organiche in tracce nelle acque. Infine, in questo modo la Svizzera contribuirà anche alla riduzione dei carichi di sostanze nelle acque transfrontaliere internazionali, adempiendo alla sua responsabilità del rivierasco a monte.

Il consumo di energia elettrica degli IDA con le misure aumenterà in ogni IDA del 5-25 per cento. A livello nazionale, il consumo di energia elettrica aumenterà dello 0,1 per cento circa. L'aumento andrà compensato il più possibile per mezzo di misure da adottare nell'ambito dell'ottimizzazione energetica e della produzione di energia negli IDA.

4 Rapporto rispetto al programma di legislatura

Il progetto non è stato preannunciato né nel Messaggio del 25 gennaio 2012¹ sul programma di legislatura 2011-2015 né nel Decreto federale sul programma di legislatura 2011-2015 (disegno)². Il Parlamento, con la trasmissione della Mozione 10.3635 «Elementi in tracce nelle acque di scarico. Finanziamento della loro eliminazione conformemente al principio del chi inquina paga», ha impartito al Consiglio federale l'incarico di eseguire la modifica della LPAC³.

5 Aspetti giuridici

5.1 Costituzionalità e legalità

La modifica di legge proposta si basa sull'articolo 76 capoverso 3 della Costituzione federale del 18 aprile 1999 (Cost.)⁴, che conferisce alla Confederazione tra l'altro anche la competenza di emanare prescrizioni in materia di protezione delle acque. La tassa prevista per finanziare l'eliminazione delle sostanze organiche in tracce è una tassa con equivalenza qualificata tra gruppi, dato che vi è congruenza tra la cerchia di coloro i quali sono soggetti al pagamento della tassa (si tratta – per il tramite dei gestori di IDA – degli utenti cui viene accollata la tassa) e la cerchia di persone che traggono vantaggio dall'utilizzo dei ricavi della tassa (gli utenti degli IDA beneficeranno di acque di scarico più pulite). Per una tassa di questo tipo è sufficiente (secondo la prassi dell'Ufficio federale di giustizia) una base costituzio-

¹ FF 2012 481

² FF 2012 627

³ BU 2011 N 398 segg.

⁴ RS 101

nale per connessione materiale, come quella sancita dall'articolo 76 capoverso 3 della Costituzione federale.

5.2 Forma dell'atto

Come illustrato alla cifra 5.1, per la modifica di legge proposta sono sufficienti le disposizioni vigenti della Costituzione. Non è necessaria nessuna modifica della Costituzione. In base all'articolo 22 capoverso 1 della legge federale del 13 dicembre 2002⁵ sull'Assemblea federale, quest'ultima emana sotto forma di legge federale tutte le disposizioni importanti che contengono norme di diritto. Nel caso di tasse pubbliche, in questa categoria rientrano in particolare la descrizione della cerchia delle persone assoggettate al pagamento della tassa (contribuenti), l'oggetto della tassa nonché la base per il suo calcolo.

5.3 Assoggettamento al freno alle spese

Secondo l'articolo 159 capoverso 3 lettera b Cost., le disposizioni in materia di sussidi nonché i crediti d'impegno e le dotazioni finanziarie implicanti nuove spese uniche di oltre 20 milioni di franchi o nuove spese ricorrenti di oltre 2 milioni di franchi richiedono il consenso della maggioranza dei membri di ciascuna Camera. Questo vale indipendentemente se le nuove spese vengono finanziate attingendo ai mezzi ordinari della Confederazione oppure tramite introiti incassati a scopo vincolato. L'articolo 61a è pertanto assoggettato al freno delle spese.

5.4 Rispetto dei principi sanciti dalla legge sui sussidi

Nel caso del previsto contributo finanziario delle misure per l'eliminazione delle sostanze organiche in tracce nelle acque di scarico, si tratta di indennità ai sensi della legge sui sussidi del 5 ottobre 1990⁶ (LSu). La relativa disposizione ottempera alle condizioni e ai particolari principi validi per la concessione di indennità sanciti nel capitolo 2 della LSu.

Nei capitoli 1.1, 1.2 e 1.4 sono stabiliti i motivi per il cofinanziamento dell'eliminazione delle sostanze organiche in tracce.

Un sovvenzionamento globale nel quadro di accordi programmatici nel presente caso non è opportuno, poiché i benefici di un simile sovvenzionamento interessano a livello nazionale soltanto circa 100 IDA e le prescrizioni relativamente chiare sugli impianti da potenziare. Per questo motivo, le indennità vengono concessi nel singolo caso. Vengono sovvenzionate le misure che, in particolare, si basano su una pianificazione dei Cantoni commisurata agli obiettivi e che sono redditizie economicamente. Le misure di potenziamento dei Cantoni vengono dirette soprattutto per mezzo di tale pianificazione. La procedura ricalca la procedura già oggi in vigore per i sussidi concessi nel singolo caso in conformità con il diritto in materia di protezione delle acque.

Dato che le misure vanno attuate entro un lasso di tempo di 20 anni, per il sovvenzionamento qui in oggetto è prevista una durata limitata.

⁵ RS 171.10

⁶ RS 606.1

5.5

Delega di competenze normative

Con la modifica della legge federale sulla protezione delle acque viene conferita al Consiglio federale la facoltà di fissare, a livello di ordinanza, l'ammontare della tassa sulle acque di scarico. Si tratta nella fattispecie di una norma di delega che autorizza a emanare mediante ordinanza norme che avrebbero rango di legge. Invece, la base per il calcolo della tassa sulle acque di scarico viene già regolamentata a livello di legge. La delega è giustificata dal fatto che l'ammontare dell'aliquota della tassa deve basarsi sui costi presumibili delle misure da cofinanziare con essa e, quindi, deve essere possibile effettuare adeguamenti senza l'onere derivante da una modifica di legge.