



15.486

Iniziativa parlamentare
Rendere possibile il tiro in campagna e il tiro storico anche
dopo il 2020

Progetto preliminare e rapporto esplicativo della Commissione
dell'ambiente, della pianificazione del territorio e dell'energia del
Consiglio nazionale

del 19 giugno 2018

Compendio

I provvedimenti di risanamento degli impianti di tiro possono beneficiare di indennità federali conformemente all'ordinanza sulla tassa per il risanamento dei siti contaminati (OTaRSi, RS 814.681) a condizione che sul sito in questione non siano più depositati rifiuti – e quindi non si spari più nel suolo – dopo il 31 dicembre 2020. L'iniziativa parlamentare 15.486 chiede di eliminare questo termine per i siti impiegati al massimo una volta all'anno per una manifestazione di tiro (tiri in campagna e tiri storici). Tale richiesta è soddisfatta dalla presente modifica della legge sulla protezione dell'ambiente. Questa revisione prevede anche la possibilità di destinare contributi federali a provvedimenti di protezione del suolo come l'installazione di parapalle in occasione dei tiri storici.

Rapporto

1 Genesi del progetto

1.1 Iniziativa parlamentare

L'iniziativa parlamentare 15.486 concernente il tiro in campagna e il tiro storico è stata presentata in Consiglio nazionale il 24 settembre 2015 dal consigliere nazionale Adrian Amstutz. Essa chiede di modificare la legge sulla protezione dell'ambiente (LPamb, RS 814.01) in modo tale che la Confederazione possa continuare a sostenere finanziariamente il risanamento di siti inquinati anche se si spara ancora nel suolo dopo il 31 dicembre 2020, a condizione che tali siti siano impiegati al massimo una volta all'anno per una manifestazione di tiro.

La Commissione dell'ambiente, della pianificazione del territorio e dell'energia del Consiglio nazionale (CAPTE-N) ha dato seguito all'iniziativa parlamentare il 7 novembre 2016 con 15 voti contro 8 e 1 astensione. La sua omologa del Consiglio degli Stati (CAPTE-S) si è allineata a questa decisione il 19 gennaio 2017 con 7 voti contro 4 e 1 astensione.

Dopo una prima analisi, il 28 agosto 2017 la CAPTE-N ha proposto, con 13 voti contro 11, di togliere dal ruolo l'iniziativa. Da un lato perché riteneva insensato continuare a inquinare il terreno e dall'altro perché i tiri in campagna – contrariamente a quelli storici – possono essere organizzati su piazze d'armi o in stand di tiro dotati di parapalle. Il 15 dicembre 2017, con 117 voti contro 73 e 1 astensione, il Consiglio nazionale si è tuttavia allineato alla proposta di minoranza della Commissione rifiutandosi di togliere dal ruolo l'iniziativa parlamentare.

Per attuare l'iniziativa la CAPTE-N ha elaborato, nelle sue sedute del 10 aprile e del 19 giugno 2018, un progetto preliminare che ha deciso di porre in consultazione.

1.2 Quadro legale attuale

Le installazioni di tiro sono considerate siti inquinati ai sensi dell'articolo 2 dell'ordinanza sui siti contaminati (OSiti, RS 814.680) e devono pertanto essere risanati se sono all'origine di effetti dannosi o molesti oppure se esiste il pericolo concreto che tali effetti si producano. Concretamente ciò significa che i Cantoni sono tenuti a ordinare il risanamento quando il sito si trova in una zona agricola e viene superata una determinata concentrazione di sostanze inquinanti oppure quando esiste un rischio di inquinamento delle acque. I provvedimenti di risanamento del suolo presso gli impianti di tiro possono beneficiare di indennità federali provenienti da un fondo alimentato da una tassa sul deposito definitivo di rifiuti nelle discariche in Svizzera o all'estero (fondo OTaRSi). Per ottenere queste indennità è però necessario che sul sito in questione non siano più depositati rifiuti – e quindi non si spari più nel suolo – dopo il 31 dicembre 2020 (art. 32e cpv. 3 lett. c n. 2 LPamb).

2 Punti essenziali del progetto

Questa revisione si prefigge di introdurre nell'articolo 32e capoverso 3 lettera c numero 2 LPAmb un'eccezione a beneficio dei parapalle situati in impianti di tiro utilizzati al massimo per una manifestazione di tiro all'anno. In questo modo sarà possibile versare indennità OTaRSi per il risanamento di tali siti anche se nel suolo sono ancora depositati rifiuti, ovvero anche se si spara ancora direttamente nel suolo dopo il 31 dicembre 2020. L'eccezione riguarda i tiri storici e i tiri in campagna. Le installazioni di tiro che ospitano più di una manifestazione di tiro all'anno ne restano invece esclusi. Il progetto preliminare precisa d'altra parte che la revisione tocca unicamente i tiri storici e i tiri in campagna che si sono già tenuti regolarmente nello stesso luogo una volta all'anno da prima del 31 dicembre 2020.

Questa revisione prevede inoltre che anche i provvedimenti di protezione del suolo adottati in occasione di tiri storici (recuperatori di palle), fatta eccezione per i tiri in campagna, possano beneficiare dei contributi del fondo OTaRSi.

Una minoranza è contraria all'entrata in materia. Vista la pericolosità dei metalli pesanti che raggiungono il suolo e considerato che le quantità interessate possono provocare in una sola giornata un inquinamento pari a quello causato da un normale stand di tiro in un anno, non ritiene ragionevole che si continui a sparare nel suolo, tanto più se si considera che la deroga proposta dalla maggioranza sarebbe contraria a principi costituzionali e legali in materia ambientale.

3 Commento ai singoli articoli

Art. 32e cpv. 3 lett. c n. 2 e lett. c^{bis}

2. *nel caso di altri siti, non sono più stati depositati rifiuti dopo il 31 dicembre 2020 o sono stati depositati soltanto i rifiuti di una manifestazione di tiro storico o di tiro in campagna che si svolge al massimo una volta all'anno e che si tiene regolarmente nello stesso luogo da prima del 31 dicembre 2020;*

c^{bis}. i provvedimenti di protezione adeguate come l'installazione di parapalle in occasione dei tiri storici;

La modifica della LPAmb proposta dalla maggioranza della Commissione crea la base legale per permettere alla Confederazione di sostenere il risanamento dei siti inquinati mediante mezzi provenienti dal fondo OTaRSi anche se continueranno ad essere depositati nel suolo rifiuti dopo il 31 dicembre 2020. Questa eccezione vale tuttavia solo per i siti sui quali si svolge una sola manifestazione di tiro all'anno, indipendentemente dal fatto che si tratti di tiri in campagna o di tiri storici, a condizione che tale manifestazione sia stata già organizzata regolarmente nello stesso posto prima del 31 dicembre 2020.

La lettera c^{bis} permette d'altra parte di accordare indennità OTaRSi per l'installazione di parapalle artificiali in occasione di manifestazioni di tiro storico, fatta eccezione per i tiri in campagna.

Minoranza 1 (Semadeni, Bäumle, Badran, Genecand, Jans, Marchand-Balet, Nordmann, Nussbaumer, Thorens-Goumaz, Vogler)

Art. 32e cpv. 3 lett. c n. 1^{bis}

1^{bis} nel caso di siti sui quali si tiene una sola manifestazione di tiro all'anno, non sono più stati depositati rifiuti dopo il 31 dicembre 2028;

Per tener meglio conto dei principi della protezione dell'uomo e dell'ambiente nonché del principio causale «chi inquina paga», la minoranza 1 vuole prorogare dal 2020 al 2028 il termine entro il quale gli spari nel suolo devono cessare, al posto di semplicemente eliminarlo.

Minoranza 2 (Bäumle, Badran, Marchand-Balet, Nordmann, Nussbaumer, Semadeni, Vogler)

Art. 32e cpv. 3 lett. c n. 2

2. nel caso di altri siti, non sono stati più depositati rifiuti dopo il 31 dicembre 2020 o sono stati depositati soltanto i rifiuti di una manifestazione di tiro storico che si svolge al massimo una volta all'anno; i tiri storici sono definiti nell'ordinanza;

La minoranza 2 auspica invece limitare l'eccezione di cui alla lettera c numero 2 ai tiri storici, escludendo però i tiri in campagna in quanto ritiene che questi ultimi possano essere organizzati su piazze d'armi o stand di tiro dotati di parapalle.

4 Ripercussioni

4.1 Ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale

L'adeguamento dell'articolo 32e LPAmb avrà delle ripercussioni finanziarie nella misura in cui comporterà spese supplementari per il fondo OTaRSi. In effetti, senza alcun termine ultimo, bisognerà aspettarsi che queste manifestazioni di tiro continueranno ad essere organizzate anche su siti risanati e, di conseguenza, dovranno essere rimessi a disposizione mezzi finanziari se si dovesse rendere necessario un nuovo risanamento. Secondo il questionario trasmesso ai Cantoni nel giugno 2017 il numero di siti interessati è esiguo (circa una cinquantina) e i risanamenti dovranno in ogni caso essere realizzati, con o senza questa modifica legislativa. Bisogna tuttavia precisare che, con il tempo, le munizioni supplementari depositate nel suolo e il conseguente aumento dell'inquinamento faranno aumentare i costi di risanamento.

Inoltre, le indennità proposte per i provvedimenti di protezione in occasione dei tiri storici rappresentano delle spese supplementari. Si stima che per dotare di parapalle

artificiali tutti i tiri storici in cui si spara ancora nel suolo riportati nell'elenco della Federazione sportiva svizzera di tiro sarebbe necessario un investimento tra 1,5 e 2 milioni di franchi. Un'indennità pari al 40 per cento significherebbe una spesa tra gli 0,6 e gli 0,8 milioni di franchi.

Queste indennità saranno inoltre all'origine di un lavoro amministrativo supplementare per l'amministrazione federale, che dovrà fissare i criteri dettagliati e le procedure per la richiesta di tali contributi per questa nuova categoria.

Dovranno far fronte a del lavoro supplementare anche le autorità cantonali tenute a controllare e dimostrare all'Ufficio federale dell'ambiente (UFAM) che sul sito in questione si tiene una sola manifestazione di tiro all'anno e che tale sito era già impiegato regolarmente a tale scopo prima del 2020.

4.2 Attuazione

L'attuazione diventerà più complessa sotto diversi aspetti. Da un lato, in caso di domande di indennità per il risanamento di parapalle in cui i rifiuti sono ancora stati depositati dopo il 31 dicembre 2020, sarà necessario procedere a un controllo supplementare, in quanto le autorità cantonali dovranno garantire e dimostrare all'UFAM che sul posto è stata effettivamente organizzata una sola manifestazione di tiro all'anno e che tale manifestazione si è tenuta regolarmente già prima del 2020. D'altra parte sarà necessario sviluppare i requisiti precisi e la procedura concernente il versamento delle indennità OTaRSi per l'attuazione di provvedimenti di protezione adeguati in occasione di manifestazioni di tiro storico.

4.3 Altre ripercussioni

Attualmente la maggior parte dei tiri in campagna è organizzata su stand dotati di parapalle artificiali; in altri casi sono richiesti sacchi di grandi dimensioni (*big bags*) per evitare l'inquinamento del suolo. Con la presente modifica è probabile che in caso di più manifestazioni di tiro si rinunci a recuperare le pallottole, con un conseguente aumento dell'inquinamento ambientale e costi aggiuntivi di risanamento.

5 Rapporto con il diritto europeo

In seno all'Unione europea (UE) non esiste alcuna regolamentazione comparabile.

6 Basi legali

6.1 Costituzionalità e legalità

Il progetto preliminare di modifica della LPAmb si fonda sull'articolo 74 capoverso 1 della Costituzione (Cost.; RS 101) secondo cui la Confederazione emana prescrizioni sulla protezione dell'uomo e del suo ambiente naturale da effetti nocivi

o molesti. L'articolo 74 capoverso 2 Cost. stabilisce che la Confederazione si adopera per impedire tali effetti e che i costi delle misure di prevenzione e rimozione sono a carico di chi li ha causati. Non è chiaro in che misura la modifica proposta corrisponda a queste due basi costituzionali e ai principi corrispondenti di cui all'articolo 1 capoverso 2 e all'articolo 2 LPAmb.

La tassa di cui all'articolo 32e capoverso 1 LPAmb deve essere qualificata come un'imposta di attribuzione dei costi. Tale imposta speciale presuppone l'esistenza di motivi oggettivamente sostenibili per addebitare le spese dello Stato al gruppo di persone interessato. Inoltre, l'eventuale delimitazione deve avvenire secondo criteri ragionevoli, altrimenti l'imposta viola il principio di uguaglianza giuridica contenuto nell'articolo 8 Cost. È pertanto opportuno imputare tali spese al gruppo di contribuenti assoggettati piuttosto che alla collettività perché in generale beneficiano maggiormente di tali prestazioni rispetto agli altri contribuenti, oppure perché (a livello astratto) risultano esserne la causa principale. In questo caso niente permette di dire con certezza se queste condizioni sono soddisfatte per i detentori di discariche o per gli esportatori di rifiuti soggetti alla tassa.

Occorre infine precisare che i provvedimenti di protezione del suolo di cui alla lettera c^{bis} per i tiri storici si iscrivono nella stessa logica delle misure promozionali previste nel capitolo 2 LPAmb (art. 49–53).

6.2 Delega di competenze legislative

La modifica della legge proposta dalla maggioranza non prevede alcuna norma che conferisce la competenza di emanare ordinanze di delega legislativa.

6.3 Forma dell'atto

Il presente progetto preliminare riguarda la revisione parziale di una legge federale. Presenta disposizioni importanti contenenti norme di diritto che secondo l'articolo 164 capoverso 1 Cost. vanno emanate sotto forma di legge federale. Conformemente all'articolo 163 capoverso 1 Cost. l'emanazione delle leggi federali è di competenza dell'Assemblea federale.