



Protezione delle acque sotterranee in Svizzera

Rapporto della CdG-N del 28 giugno 2022

Parere del Consiglio federale

del 30 settembre 2022

Onorevoli presidente e consiglieri,

con riferimento al rapporto della CdG-N del 28 giugno 2022¹ riguardante la protezione delle acque sotterranee in Svizzera esprimiamo il seguente parere secondo l'articolo 158 della legge sul Parlamento.

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

30 settembre 2022

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Ignazio Cassis

Il cancelliere della Confederazione, Walter Thurnherr

¹ FF 2022 1771

Parere

1 Situazione iniziale

Le iniziative popolari «Per acqua potabile pulita e cibo sano» e «Per una Svizzera senza pesticidi sintetici» come pure i residui di clorotalonil nell'acqua potabile noti dal 2018 hanno spinto il Parlamento a chiedere una migliore protezione dell'acqua potabile contro gli inquinamenti. Nel quadro dell'iniziativa parlamentare 19.475 «Ridurre il rischio associato all'uso di pesticidi», il Parlamento ha successivamente adottato modifiche delle leggi sui prodotti chimici, sull'agricoltura e sulla protezione delle acque.

In questo contesto, nel periodo tra maggio 2020 e maggio 2022 la Sottocommissione DFI/DATEC della Commissione della Gestione del Consiglio nazionale (CdG-N) si è occupata della pianificazione della protezione delle acque sotterranee in Svizzera. A tale scopo, il 28 gennaio 2020 le Commissioni della gestione delle Camere federali hanno incaricato il Controllo parlamentare dell'amministrazione (CPA) di effettuare una valutazione della sorveglianza dell'attuazione della Confederazione nell'ambito della pianificazione della protezione delle acque sotterranee. I risultati della valutazione sono riportati nel rapporto del CPA «Protezione delle acque sotterranee in Svizzera» del 7 ottobre 2021.

Il 30 giugno 2022 la CdG-N ha pubblicato il rapporto «Protezione delle acque sotterranee in Svizzera», nel quale ha formulato le mozioni 22.3873 «Scadenze per l'attuazione delle misure di pianificazione della protezione delle acque sotterranee» e 22.3874 «Chiarimento e rafforzamento degli strumenti di vigilanza e delle possibilità d'intervento della Confederazione nell'ambito della protezione delle acque sotterranee» nonché il postulato 22.3875 «Rafforzamento dell'efficacia del programma sulla protezione delle acque nell'agricoltura». Nel rapporto ha inoltre espresso sette raccomandazioni al Consiglio federale.

- Raccomandazione 1: precisare i «Termini giuridici indeterminati nella legislazione sulla protezione delle acque sotterranee».
- Raccomandazione 2: formulare una «Strategia di vigilanza e di intervento della Confederazione nell'attuazione della pianificazione della protezione delle acque sotterranee».
- Raccomandazione 3: migliorare il «Monitoraggio dell'UFAM sullo stato di attuazione nel settore della protezione delle acque sotterranee».
- Raccomandazione 4: migliorare il «Dialogo fra Confederazione e Cantoni a livello governativo in merito alla protezione delle acque sotterranee».
- Raccomandazione 5: preparare quanto prima possibile gli «Aiuti all'attuazione nel settore della protezione delle acque sotterranee».
- Raccomandazione 6: attribuire sufficienti «Risorse all'Ufficio federale dell'ambiente (UFAM) per svolgere efficacemente il suo compito di vigilanza nell'ambito della pianificazione della protezione delle acque sotterranee».

- Raccomandazione 7: dimostrare «Maggiore considerazione della protezione delle acque sotterranee nella politica della pianificazione territoriale della Confederazione».

Il Consiglio federale è stato invitato a esprimere il suo parere sul rapporto della CdG-N entro il 30 settembre 2022.

Sulle due mozioni 22.3873 e 22.3874 e sul postulato 22.3875, depositati il 28 giugno 2022, il Consiglio federale esprime un parere distinto nella procedura ordinaria.

2 Parere del Consiglio federale

Il Consiglio federale ringrazia la CdG-N per il rapporto di valutazione, che esamina il tema della sorveglianza dell'attuazione della Confederazione nell'ambito della pianificazione della protezione delle acque sotterranee in modo critico e orientato alla soluzione. La CdG-N deplora che nei Cantoni sia definita solo una piccola parte dei settori di alimentazione, che in parte manchino zone di protezione per captazioni di interesse pubblico e che nelle zone di protezione delle acque sotterranee non vengano applicate le limitazioni d'uso.

Anche il Consiglio federale ritiene problematico il fatto che la legislazione in materia di protezione delle acque sotterranee non venga ancora applicata sistematicamente dopo 50 anni dalla sua entrata in vigore e 25 anni dalla sua ultima revisione. Concorda con la CdG-N che in molti Cantoni occorre eliminare rapidamente le notevoli lacune esistenti e garantire una migliore protezione delle risorse di acqua potabile. Il Consiglio federale è del parere che occorre rafforzare gli strumenti con i quali la Confederazione sostiene, disciplina e sorveglia l'attuazione cantonale della pianificazione della protezione delle acque sotterranee. In particolare è necessario approntare le relative basi giuridiche e occuparsi rapidamente dei lavori necessari.

Come evidenziato dalla CdG-N nel rapporto, sono già in fase di attuazione molti affari volti a migliorare l'attuazione della legislazione sulla protezione delle acque sotterranee. Ad esempio, il 13 aprile 2022 il Consiglio federale ha avviato la consultazione relativa alla revisione dell'ordinanza del 28 ottobre 1998² sulla protezione delle acque (OPAc) per l'attuazione dell'iniziativa parlamentare «Ridurre il rischio associato all'uso di pesticidi». La modifica dell'ordinanza prevede di fissare per i Cantoni entro la fine del 2034 un termine per colmare le lacune di attuazione esistenti nelle zone e nelle aree di protezione delle acque sotterranee. A seguito della mozione 20.3625 «Protezione più efficace dell'acqua potabile mediante la determinazione dei settori d'alimentazione» trasmessa dalle Camere il 15 giugno 2021, attualmente è in corso la revisione della legge del 24 gennaio 1991³ sulla protezione delle acque (LPAC), in cui si prevede che entro il 2035 vengano designati i settori di alimentazione per tutte le captazioni di acqua potabile di importanza regionale e le captazioni di acqua sotterranea per le quali sussiste un pericolo di inquinamento. Entrambi i progetti chiedono che i Cantoni presentino alla Confederazione una pianificazione dei lavori necessari e inoltrino periodicamente alla Confederazione un rapporto sullo stato dell'attuazione.

² RS 814.201

³ RS 814.20

Questi adeguamenti della legislazione sulla protezione delle acque già previsti rafforzeranno chiaramente la sorveglianza della Confederazione. Il Consiglio federale ritiene che occorre verificare se, nel quadro della modifica della LPac in corso, si debba rafforzare anche l'attuazione degli altri strumenti della protezione delle acque sotterranee (p. es. carte di protezione delle acque, settori di protezione delle acque) come pure l'integrazione nella pianificazione del territorio.

Il Consiglio federale risponde come segue alle raccomandazioni contenute nel rapporto.

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

La CdG-N raccomanda al Consiglio federale di adoperarsi affinché i termini giuridici indeterminati quali «captazioni di acque sotterranee di interesse pubblico» e «motivi importanti», determinanti per l'approvazione in via eccezionale di costruzioni in zone di protezione, siano rapidamente chiariti nella pertinente legislazione (LPac e OPac) e che l'UFAM ne assicuri successivamente un'interpretazione uniforme.

Chiede inoltre al Consiglio federale di esaminare se vi siano altri termini giuridici indeterminati nella legislazione sulla protezione delle acque sotterranee che richiedono precisazioni.

Il Consiglio federale concorda con la CdG-N che i termini giuridici indeterminati ostacolano un'attuazione uniforme nella prassi. Il termine «interesse pubblico» è determinante per stabilire se per una captazione di acqua sotterranea si devono delimitare zone di protezione. «motivi importanti» devono essere fatti valere in caso di richiesta di deroghe per la costruzione di impianti nelle zone di protezione delle acque sotterranee S2 e S3. Il Consiglio federale intende precisare i relativi termini nell'ambito dell'attuazione della mozione 20.3625 o anche delle mozioni 20.4261 «Riduzione delle immissioni di azoto provenienti dagli impianti di depurazione delle acque di scarico» e 20.4262 «Misure volte a eliminare i microinquinanti da tutti gli impianti di depurazione delle acque di scarico», inoltrate nel quadro delle discussioni riguardanti l'iniziativa parlamentare 19.475, che rendono necessario un adeguamento della LPac e dell'OPac.

Sempre nell'ambito dell'attuazione delle mozioni 20.3625, 20.4261 e 20.4262, il Consiglio federale verificherà se occorre precisare altri termini giuridici indeterminati.

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

La CdG-N chiede al Consiglio federale di provvedere affinché entro la metà del 2023 venga definita una strategia generale di vigilanza e di intervento nel settore della pianificazione della protezione delle acque sotterranee. Questa strategia dovrebbe regolare in particolare i seguenti aspetti: modalità di monitoraggio dello stato d'attuazione, procedure per individuare le lacune di attuazione e relative procedure di intervento (compreso un elenco di possibili misure di intervento e sanzioni). Si chiede al Consiglio federale di corredare questa strategia con obiettivi chiari e un piano di attuazione.

Il Consiglio federale è d'accordo con la raccomandazione 2 e incaricherà l'UFAM di definire entro la metà del 2023 una strategia di vigilanza e di intervento per l'attuazione della pianificazione della protezione delle acque sotterranee. In caso di accoglimento delle mozioni 22.3873 e 22.3874 da parte del Parlamento, occorre considerare anche gli elementi che vengono inseriti nella legislazione sulla protezione delle acque tramite l'attuazione di queste mozioni.

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

La CdG-N chiede al Consiglio federale di provvedere affinché venga rafforzato il monitoraggio dell'UFAM sull'attuazione cantonale della pianificazione della protezione delle acque sotterranee, in particolare garantendo che l'Ufficio:

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

Il Consiglio federale concorda con la CdG-N che occorre rafforzare il monitoraggio dell'UFAM. In caso di dati insufficienti o imprecisi, l'UFAM deve intervenire presso i Cantoni. Questo elemento deve essere inserito tra l'altro nella strategia di vigilanza e di intervento (raccomandazione 2).

La strategia di vigilanza e di intervento (cfr. raccomandazione 2) che dovrà essere elaborata conterrà un piano di monitoraggio per sorvegliare l'attuazione mediante indicatori d'impatto idonei. Gli indicatori dovranno evidenziare le lacune di attuazione esistenti, essere comparabili tra i Cantoni e consentire un'osservazione nel tempo. Per le captazioni di acqua sotterranea devono coprire gli aspetti relativi alla qualità dell'acqua (misure contro gli inquinamenti nel settore di alimentazione) e ai conflitti di utilizzazione (delimitazione di zone di protezione e impianti non ammessi).

Nella misura del possibile, questi indicatori devono essere rilevati in modo digitale tramite i modelli di geodati minimi (MGDM).

Per accertare le lacune di attuazione esistenti è opportuno adottare una procedura trasparente e definita per la determinazione dei conflitti di utilizzazione. La determinazione dei conflitti di utilizzazione nelle zone di protezione delle acque sotterranee è un elemento importante dell'adeguamento dell'OPAC, che il Consiglio federale ha posto in consultazione il 13 aprile 2022.

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

La CdG-N chiede al Consiglio federale di assicurare che il DATEC discuta regolarmente la protezione delle acque sotterranee a livello politico con i Governi cantonali. Il DATEC è anche esortato a fare uso di questi contatti per assicurare che l'UFAM sia coinvolto più sistematicamente nelle riunioni regionali in questo settore.

Il Consiglio federale è d'accordo con la raccomandazione 4. L'UFAM intrattiene già con tutti i governi cantonali e le conferenze cantonali rilevanti in questo ambito un dialogo periodico, nel quale viene discusso anche il tema della protezione delle acque. Questo dialogo viene proseguito e utilizzato ancora di più in considerazione della protezione delle acque sotterranee. Una maggiore interazione è importante in particolare quando, nonostante i termini di attuazione, le lacune di attuazione non vengono affrontate del tutto o vengono affrontate in misura insufficiente e nel dialogo preliminare tra la Confederazione e il Cantone non è stato possibile ottenere progressi sul piano tecnico-specialistico.

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

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

Il Consiglio federale è d'accordo con la raccomandazione 5. L'ufficio competente UFAM elaborerà gli aiuti all'esecuzione mancanti entro la fine del 2025. Le «Istruzioni pratiche per la protezione delle acque sotterranee» saranno rielaborate a partire dal 2027. Elaborarle prima non è opportuno, poiché gli adeguamenti della legislazione sulla protezione delle acque sotterranee attualmente in corso e gli eventuali lavori da eseguire a seguito del rapporto della CdG-N dovranno essere inseriti nell'aggiornamento.

2.6 **Raccomandazione 6 – Risorse dell’UFAM nel settore della protezione delle acque sotterranee**

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

Per attuare le misure raccomandate nel rapporto della CdG-N sono necessarie presumibilmente risorse supplementari da dedicare alla determinazione delle lacune di attuazione, all’elaborazione e all’adeguamento degli aiuti all’esecuzione e agli interventi in caso di lacune di attuazione (p. es. colloqui bilaterali, reclami delle autorità). Il DATEC definirà le risorse necessarie per attuare tutte le raccomandazioni formulate. Se del caso, le ulteriori risorse necessarie verranno richieste collettivamente nel quadro dell’attuazione delle mozioni 20.3625, 20.4261 e 20.4262.

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

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

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

Il Consiglio federale sostiene le misure formulate nella raccomandazione 7 e incarica l’UFAM e l’Ufficio federale dello sviluppo territoriale (ARE) di sensibilizzare maggiormente sul tema gli uffici federali interessati (USTRA, UFT, UFAC, UFE, DDPS), i Cantoni e le associazioni professionali e di coinvolgerli nei lavori.

Il Consiglio federale è consapevole che per quanto concerne i piani settoriali la Confederazione ha una funzione esemplare. D’intesa con l’UFAM, l’ARE garantirà che le zone e le aree di protezione delle acque sotterranee vengano trattate nelle schede di coordinamento dei piani settoriali conformemente al loro livello. Verranno illustrati e spiegati i potenziali conflitti con la protezione delle acque sotterranee e come è possi-

bile risolverli. I conflitti rilevanti e le eventuali restrizioni di utilizzo verranno segnalati nelle indicazioni vincolanti delle autorità. In futuro si riuscirà a rappresentare ed esaminare questi conflitti in modo semplice. Per farlo, sono necessari geodati affidabili e aggiornati dei Cantoni, come auspicato nella raccomandazione 3 della CdG-N sul monitoraggio. L'UFAM e l'ARE cercano soluzioni tecniche volte a definire come è possibile, quando le relative basi di dati sono disponibili, rappresentare cartograficamente le informazioni nel geoportale della Confederazione o, se necessario, nelle schede di coordinamento.

L'ARE, in collaborazione con l'UFAM, si adopererà affinché le zone e le aree di protezione delle acque sotterranee vengano considerate nei piani direttori cantonali. In particolare, l'ARE deve verificare in che misura in futuro le zone e le aree di protezione delle acque sotterranee potranno essere indicate nella carta dei piani direttori cantonali.

Secondo l'ARE, per una maggiore considerazione della protezione delle acque sotterranee nella pianificazione direttrice, esistono modalità più efficienti rispetto alla modifica della Guida alla pianificazione direttrice. L'ARE intende sensibilizzare ulteriormente e adeguatamente i Cantoni in questo ambito, ad esempio in occasione di un evento con la Conferenza dei pianificatori cantonali, EspaceSuisse o di un evento congiunto per i servizi di pianificazione del territorio e di protezione delle acque.

La necessità di intervento per adeguamenti a livello legislativo è stata riconosciuta già da alcuni anni. Il Consiglio federale sostiene l'adeguamento nell'ambito della seconda tappa della revisione della legge federale del 22 giugno 1979⁴ sulla pianificazione del territorio, in virtù della quale la protezione delle acque dovrà essere integrata nel principio di pianificazione per l'utilizzazione del sottosuolo.

⁴ RS 700