



13.04.2017

Rapporto esplicativo concernente la modifica dell'ordinanza contro l'inquinamento fonico (OIF)

Pacchetto di ordinanze in materia ambientale, primavera 2018

Riferimento/Numero d'incarto: Q152-1485

Indice

1	Situazione iniziale	3
1.1	Inquinamento fonico stradale in Svizzera	3
1.2	Obbligo di risanamento fonico stradale	3
1.3	Costi del risanamento fonico stradale	4
1.4	Finanziamento del risanamento fonico stradale.....	4
1.5	Mozione Lombardi 15.4092	5
2	Aspetti principali dell'avamprogetto	7
2.1	Testo e richieste della mozione 15.4092.....	7
2.2	Punti principali dell'avamprogetto.....	7
2.2.1	Mantenimento degli strumenti attuali.....	7
2.2.2	Limite temporale	8
2.2.3	Risorse finanziarie	8
3	Compatibilità con il diritto europeo.....	9
4	Spiegazioni concernenti le singole disposizioni	10
5	Conseguenze	11
5.1	Conseguenze per la Confederazione.....	11
5.2	Conseguenze per i Cantoni.....	11
5.3	Conseguenze per l'ambiente e l'economia	11

1 Situazione iniziale

1.1 Inquinamento fonico stradale in Svizzera

L'esposizione al rumore pregiudica la qualità di vita e può causare malattie. Soprattutto la notte, quando il corpo umano reagisce con maggiore sensibilità. I rumori molesti mettono in allerta l'organismo, il quale produce ormoni da stress. Inoltre aumentano il battito cardiaco, la pressione sanguigna e la frequenza respiratoria. Se il sonno è disturbato di notte, le conseguenze possono essere sonnolenza e una minore attenzione ed efficienza il giorno successivo. Un'esposizione prolungata al rumore eccessivo causa malattie cardiocircolatorie come l'ipertensione o un aumento del rischio di infarto. Il rumore provoca pertanto costi sanitari elevati e il deprezzamento degli immobili situati in zone rumorose, poiché fa abbassare il canone d'affitto o il prezzo di acquisto. Si stima che l'inquinamento fonico prodotto dal traffico costi ogni anno alla nostra economia 1,9 miliardi di franchi¹, di cui 1,55 miliardi dovuti al traffico stradale.

In Svizzera il traffico stradale rappresenta la principale fonte di inquinamento fonico: durante il giorno un abitante su cinque (1,6 mio. di persone) è esposto a rumore nocivo o molesto prodotto dal traffico stradale, mentre di notte è uno su sei (1,4 mio. di persone)². I più colpiti sono gli abitanti delle città e degli agglomerati, dove vive l'85 per cento delle persone esposte a questo fenomeno. Nei centri degli agglomerati è addirittura una persona su tre a essere esposta (sia di giorno che di notte) al rumore eccessivo prodotto dal traffico stradale.

Se si considera l'aumento demografico e della mobilità come pure la crescente densificazione degli alloggi, il traffico stradale continuerà a essere anche in futuro una fonte significativa di inquinamento fonico.

1.2 Obbligo di risanamento fonico delle strade

Secondo l'articolo 74 della Costituzione (RS 101), la legge sulla protezione dell'ambiente (LPAmb; RS 814.01) e l'ordinanza contro l'inquinamento fonico (OIF; RS 814.41), il titolare di un impianto che produce rumore nocivo o molesto sottostà all'obbligo di risanamento. Conformemente all'articolo 11 LPAmb, il rumore deve essere limitato in primo luogo attraverso misure alla fonte affinché i valori limite siano rispettati. Per quanto riguarda gli impianti pubblici (ad es. strade), possono essere ammesse eccezioni (cosiddette facilitazioni) quando le misure sono sproporzionate. Dette eccezioni ammettono il superamento dei valori limite d'esposizione al rumore, ma al contempo rendono obbligatoria l'installazione di finestre insonorizzate o l'adozione di misure edili analoghe per i locali sensibili al rumore.

L'obbligo di risanamento fonico delle strade vige dal 1987. Originariamente i risanamenti avrebbero dovuto essere conclusi entro il 2002, ma se ne realizzò soltanto un terzo circa. La scadenza fu quindi prorogata al 31 marzo 2015 per le strade nazionali e al 31 marzo 2018 per le strade principali e le altre strade.

Nonostante i massicci interventi realizzati, né il risanamento delle strade nazionali né quello delle strade principali e delle altre strade sono stati portati a termine in tutti i Cantoni entro le date prefissate. Ad oggi, pertanto, non può ancora essere garantito a tutta la popolazione il grado di tutela dall'inquinamento fonico stradale nocivo richiesto dalla Costituzione.

¹ Ufficio federale dello sviluppo territoriale ARE (2016): Costi e benefici esterni dei trasporti in Svizzera. Traffico stradale, ferroviario, aereo e navale dal 2010 al 2013.

² Ufficio federale dell'ambiente (2014): Exposition au bruit de la circulation routière en Suisse. Deuxième calcul du bruit à l'échelle nationale, état 2012 (pubblicazione non disponibile in italiano).

1.3 Costi del risanamento fonico delle strade

Nel 2007 i costi per la realizzazione della prima serie di interventi di risanamento per ogni tipo di strada entro il termine fissato per le strade principali e le altre strade sono stati stimati a circa 4 miliardi di franchi³. Metà di questi costi è a carico dei Cantoni e dei Comuni, proprietari delle strade principali e delle altre strade, e l'altra metà è a carico della Confederazione, proprietaria delle strade nazionali.

Tuttavia, secondo recenti valutazioni dell'Ufficio federale delle strade (USTRA), al 31 marzo 2015 erano già stati spesi 2,8 miliardi di franchi per gli interventi di risanamento fonico sulle strade nazionali. Inoltre l'USTRA prevede di investire altri 1,3 miliardi di franchi entro il 2030⁴. Se ne deduce che anche i Cantoni e i Comuni dovranno sopportare costi molto superiori a quelli inizialmente preventivati. La lotta contro l'inquinamento fonico rimarrà in ogni caso un compito permanente. In futuro i progressi raggiunti in alcuni settori produrranno miglioramenti in termini di inquinamento fonico: il progresso tecnico nel settore dei pneumatici o dei veicoli e l'aumento della quota di motori elettrici, soprattutto per le basse velocità, porteranno a una riduzione delle emissioni foniche. Per contro, la crescita demografica e della mobilità e la continua densificazione degli alloggi determineranno un aumento del rumore, controbilanciando gli effetti positivi del progresso tecnico.

1.4 Finanziamento del risanamento fonico delle strade principali e delle altre strade

Il risanamento fonico delle strade è un compito congiunto di Confederazione e Cantoni. La Confederazione accorda pertanto ai Cantoni contributi destinati a interventi di risanamento e a provvedimenti di isolamento acustico da realizzare su edifici esistenti lungo le strade principali e le altre strade. Secondo l'articolo 50 capoverso 1 LPAmb e l'articolo 21 capoverso 2 OIF, la Confederazione stanziava i contributi per le altre strade nell'ambito di accordi programmatici (AP) con i Cantoni, mentre i contributi per le strade principali rientrano nei contributi globali di cui all'articolo 13 della legge concernente l'utilizzazione dell'imposta sugli oli minerali a destinazione vincolata e della tassa per l'utilizzazione delle strade nazionali (LuMin; RS 725.116.2).

Gli accordi programmatici con i Cantoni come strumento di gestione e il sovvenzionamento del risanamento fonico delle altre strade della rete sono stati introdotti nel 2008 e prevedono contributi federali pari a circa 30 milioni di franchi l'anno. L'ammontare dei contributi federali dipende dall'efficacia dei provvedimenti. La Confederazione finanzia così in media circa il 20 per cento delle spese di risanamento sostenute dai Cantoni. I contributi federali sono stati prelevati finora dal ricavo netto dell'imposta sugli oli minerali e della tassa per l'utilizzazione delle strade nazionali.

Gli accordi programmatici si sono rivelati finora un strumento fondamentalmente valido. Questi accordi e il sostegno della Confederazione hanno consentito ingenti investimenti per la protezione contro l'inquinamento fonico nei Cantoni (cfr. fig. 1).

³ Ufficio federale dell'ambiente (2007): Assainissement du bruit routier - Situation et perspectives (non disponibile in italiano).

⁴ Comunicato stampa del 31 marzo 2015 dell'Ufficio federale delle strade (USTRA).



Figura 1: Evoluzione delle uscite totali destinate al risanamento fonico delle altre strade. Le uscite totali comprendono le spese sostenute dai Cantoni e i contributi federali. UFAM 2016.

Gli accordi programmatici permettono inoltre di gestire e controllare le spese nonché il loro effetto in termini di tutela della popolazione. Dall'introduzione di questo strumento, infatti, la protezione dei cittadini è sensibilmente migliorata. Per le altre strade, secondo quanto emerge dalla rendicontazione dei Cantoni, tra il 2008 e il 2015 sono state protette complessivamente 95 000 persone nell'ambito degli AP (AP 1 e 2) e altre 60 000 persone lo saranno fino alla scadenza del termine nel marzo 2018 tramite l'attuale AP 3.

Come menzionato in precedenza, i contributi federali destinati alle strade principali sono parte dei contributi globali di cui all'articolo 13 LUMin, che vengono stanziati ai Cantoni per la costruzione, la manutenzione e l'esercizio delle strade principali. Nell'articolo 21 capoverso 2 OIF, il risanamento fonico delle strade principali viene riunito in queste categorie di intervento vincolanti. Nel 2015 i contributi globali ammontavano complessivamente a 174,5 milioni di franchi⁵. Questi contributi vengono accordati globalmente per gli scopi succitati, senza precisare le quote destinate alle singole categorie di interventi. La decisione sulla quota dei contributi globali da destinare al risanamento fonico delle strade principali spetta ai singoli Cantoni. Dall'attività di controllo dell'UFAM emerge che, complessivamente, a fine 2015 hanno beneficiato della protezione contro il rumore eccessivo 27 000 persone.

La situazione giuridica attuale prevede la soppressione delle basi legali necessarie per avere diritto ai contributi federali per gli interventi di risanamento fonico e per i provvedimenti di isolamento acustico per le strade principali e per le altre strade alla scadenza del termine previsto. I contributi possono essere corrisposti unicamente per le misure realizzate entro il suddetto termine.

1.5 Mozione Lombardi 15.4092

La mozione Lombardi 15.4092 «Strade. Misure di protezione fonica per le strade dopo il 2018» incarica il Consiglio federale di attuare le misure amministrative e legislative necessarie per garantire che i progetti di risanamento fonico, oggetto fino al 31 marzo 2018 di accordi programmatici stipulati con la Confederazione, siano sussidiati dalla stessa anche quando la loro realizzazione avviene soltanto dopo il 2018.

⁵ Amministrazione federale delle finanze, Consuntivo 2015.

La mozione Lombardi è stata accolta dal Consiglio degli Stati il 15 marzo 2016 e dal Consiglio nazionale il 12 settembre 2016.

2 Aspetti principali dell'avamprogetto

2.1 Testo e richieste della mozione 15.4092

Nella mozione 15.4092 il Consigliere agli Stati Lombardi chiede che «i progetti di risanamento fonico, oggetto fino al 31 marzo 2018 di accordi programmatici stipulati con la Confederazione, siano sussidiati dalla stessa anche se la loro realizzazione dovesse avvenire soltanto dopo il 2018». L'autore della mozione parte dal presupposto che gli accordi programmatici con i Cantoni contengano cataloghi di progetti specifici di risanamento.

I primi accordi programmatici nel settore del rumore (AP 1, 2008-2011, e AP 2, 2012-2015) contenevano un simile catalogo di progetti di risanamento specifici e chiaramente definiti. Di fatto, però, a causa di ritardi non previsti (opposizioni, coordinamento con altri progetti edili in ambito stradale, tagli ai budget cantonali ecc.) il catalogo doveva essere corretto di continuo, il che comportava ogni volta modifiche formali degli accordi molto onerose sul piano amministrativo per la Confederazione e i Cantoni.

Gli attuali contratti dell'accordo programmatico AP 3 (2016-2018) presentano pertanto una maggiore flessibilità per lasciare ai Cantoni il più ampio margine di manovra possibile per la realizzazione dei loro progetti. Vengono fissati il numero delle persone da proteggere e l'importo massimo della sovvenzione in caso di raggiungimento di tale obiettivo, mentre non vengono definiti in precedenza i progetti di risanamento; gli attuali AP 3 non contengono pertanto nessun catalogo di progetti di risanamento specifici.

Un'applicazione alla lettera della mozione richiederebbe la stesura, insieme ai Cantoni, di cataloghi di progetti prima della scadenza del termine di risanamento e la stipula di nuovi accordi. Ciò causerebbe, da un lato, un notevole onere amministrativo e, dall'altro, priverebbe i Cantoni del loro margine di autonomia nella realizzazione dei progetti. Il nuovo assetto scelto per l'attuale accordo programmatico (AP 3), privo di cataloghi di progetti, si è dimostrato valido e pertanto dovrebbe essere mantenuto.

Tale assetto, del resto, è compatibile con il senso e con lo scopo della mozione, la quale consente in particolare l'utilizzo dei finanziamenti stanziati dalla Confederazione per il risanamento fonico delle altre strade anche dopo la scadenza del termine di risanamento previsto.

Questo emerge dall'intervento del consigliere agli Stati Lombardi in seguito al dibattito al Consiglio degli Stati del 15 marzo 2016: «[...] finora sono state spese meno risorse finanziarie di quelle preventivate nel 2008. La Confederazione - detto tra noi - ha risparmiato, e pure relativamente tanto. Non sarebbe pertanto sbagliato creare ora una base legale adeguata. La mozione chiede al Consiglio federale di creare una base adeguata che permetta di erogare questi fondi anche più tardi, dal momento che di fatto sono già stati promessi.»

Per tale ragione, le risorse finanziarie previste dalla Confederazione nel quadro degli accordi programmatici ma non utilizzate dai Cantoni, saranno investite per la realizzazione della mozione Lombardi.

2.2 Punti principali dell'avamprogetto

2.2.1 Mantenimento degli strumenti attuali

Gli attuali strumenti per lo stanziamento dei contributi federali – accordi programmatici per le altre strade e integrazione del risanamento fonico nei contributi globali secondo LuMin – si sono dimostrati finora validi. Gli accordi programmatici, in particolare, hanno permesso di gestire e di controllare adeguatamente le spese e il loro effetto in termini di tutela della popolazione. Una conseguenza è stata il forte aumento della protezione della popolazione e delle spese dall'inizio dell'accordo programmatico (cfr.1.4).

Per l'attuazione della mozione Lombardi si raccomanda pertanto di mantenere le attuali forme di erogazione dei contributi, come previste all'articolo 50 capoverso 1 LPAmb. Ciò permetterà di continuare a sfruttare gli strumenti già disponibili.

2.2.2 Limite temporale

Per la proroga chiesta nella mozione Lombardi allo stanziamento dei contributi federali destinati a risanamenti e a provvedimenti di isolamento acustico lungo le strade principali e le altre strade viene fissata una scadenza. La Confederazione considera i contributi federali uno strumento adeguato per sostenere gli interventi di risanamento fonico nei Cantoni e nei Comuni, tuttavia constata che l'efficacia dei provvedimenti attuati potrebbe essere ulteriormente migliorata. Per tale ragione non ritiene opportuno portare avanti a tempo indeterminato l'attuale sistema e considera semmai necessario – in particolare in adempimento del postulato Barazzone 15.3840 – trovare soluzioni a lungo termine per una lotta effettiva e più efficace contro l'inquinamento fonico alla fonte.

La presente revisione dell'OIF propone un limite temporale tale da permettere un nuovo periodo programmatico anche dopo la scadenza del termine di risanamento fissato. La limitazione a un periodo definito è appropriata perché le risorse finanziarie a disposizione per l'attuazione della mozione Lombardi sono limitate (cfr.2.2.3). Distribuendo queste risorse finanziarie su un periodo più lungo si ridurrebbe l'importo annuo a disposizione, mentre l'onere amministrativo a carico della Confederazione e dei Cantoni per lo stanziamento dei contributi rimarrebbe immutato. Distribuendole invece su un nuovo periodo limitato, i Cantoni disporrebbero delle capacità necessarie per la realizzazione dei progetti di risanamento fonico.

2.2.3 Risorse finanziarie

Secondo quanto chiesto dalla mozione Lombardi, le risorse finanziarie stanziata dalla Confederazione a partire dal 2008 per il risanamento fonico delle strade principali e delle altre strade e che i Cantoni e i Comuni non hanno potuto utilizzare entro il termine di risanamento del 31 marzo 2018 dovrebbero essere utilizzate per lo scopo originario anche dopo tale data. Per i tre accordi programmatici terminati e in corso la Confederazione ha finora inserito a preventivo complessivamente circa 305 milioni di franchi per la protezione fonica. È probabile che allo scadere dell'AP 3 i Cantoni non potranno utilizzare circa 51 milioni di franchi, perché non saranno in grado di fornire le prestazioni corrispondenti.

Per l'attuazione della mozione Lombardi, l'AP 3 sarà prolungata fino al 31 dicembre 2022. Pertanto i Cantoni non devono rimborsare i contributi non utilizzati fino al 31 marzo 2018 o fino alla scadenza del termine di risanamento. In seguito alle stime della Confederazione si tratta di 15 milioni di franchi. Inoltre, le risorse finanziarie assegnate ai Cantoni che non sono state utilizzate e che i Cantoni hanno rimborsato saranno rimesse a loro disposizione. La somma ammonta a 36 milioni di franchi. Gli obiettivi e le risorse per ogni Cantone saranno determinati nel quadro delle negoziazioni per il prolungamento dei contratti dell'AP 3.

I contributi accordati per le strade principali rientrano nei contributi globali di cui all'articolo 13 LUMin. L'importo dei contributi globali rimane invariato a prescindere da un eventuale proroga per i contributi federali di cui all'articolo 21 OIF. Per tale ragione manca una trattazione separata dei fondi accordati a favore delle strade principali nel presente rapporto esplicativo.

3 Compatibilità con il diritto europeo

La presente revisione dell'OIF riguarda esclusivamente il diritto nazionale e non ha alcuna relazione con il diritto internazionale né alcun effetto su di esso.

4 Spiegazioni concernenti le singole disposizioni

Art. 21 cpv. 1 OIF, frase introduttiva

Secondo il diritto vigente la Confederazione può accordare sussidi per risanamenti e provvedimenti d'isolamento acustico su edifici esistenti fino alla scadenza dei termini di risanamento fissati secondo l'articolo 17 capoverso 4 lettera b OIF. La presente revisione dell'OIF elimina tale vincolo tra lo stanziamento dei sussidi e il termine di risanamento. Il limite temporale per l'erogazione dei contributi viene disciplinato nel nuovo capoverso 3. Fatta eccezione per questa nuova scadenza, sotto il profilo materiale l'articolo 21 OIF rimane invariato: viene quindi mantenuto lo strumento degli accordi programmatici per le altre strade e il pagamento dei contributi attraverso i contributi globali di cui all'articolo 13 LUMin per le strade principali.

Art. 21 cpv. 3 OIF (nuovo)

Il limite temporale per lo stanziamento dei contributi federali destinati a risanamenti e provvedimenti di isolamento acustico di cui all'articolo 21 capoverso 1 OIF viene disciplinato nel nuovo capoverso 3. Lo stanziamento dei contributi è limitato al 31 dicembre 2022. I contributi federali stanziati che non sono stati utilizzati entro suddetta data o entro la scadenza fissata per eventuali correzioni di cui all'articolo 27 capoverso 2 OIF devono essere restituiti. L'esecuzione delle misure è determinante.

Art. 23 cpv. 3 OIF

Secondo la situazione giuridica attuale gli accordi programmatici possono avere una durata massima di quattro anni.

La proroga per i contributi federali proposta nell'attuale revisione verrà attuata nell'ambito di un prolungamento dell'accordo programmatico attuale (AP 3) fino al 31.12.2022. Questo AP 3 durerà pertanto sette anni. Affinché il prolungamento da quattro a sette anni sia possibile, l'articolo 23, cpv.3 OIF sarà modificato.

Art. 48a OIF *Risanamenti e provvedimenti d'isolamento acustico relativi alle strade*

L'articolo 48a OIF è stato introdotto nel 2004 tra le disposizioni transitorie a seguito di una riduzione dei tassi di sussidio⁶. Nel 2008 tale disposizione transitoria è stata completata per effetto della Nuova impostazione della perequazione finanziaria e dei compiti tra Confederazione e Cantoni (NPC) e ha continuato a rappresentare la norma di riferimento per i sussidi assegnati prima della NPC (pretese del diritto previgente)⁷. L'assegnazione dei sussidi si è estinta il 1° gennaio 2015. Tale disposizione transitoria non ha pertanto più alcun valore sul piano materiale. L'articolo 48a OIF è quindi abrogato con la presente revisione.

⁶ RU 2004 4167

⁷ RU 2007 5823

5 Conseguenze

5.1 Conseguenze per la Confederazione

Nel quadro dell'attuazione della mozione Lombardi, il prolungamento dell'erogazione delle risorse finanziarie federali per il risanamento fonico delle altre strade comporterà la restituzione dell'importo stanziato all'inizio degli accordi programmatici dalla Confederazione che i Cantoni non avranno utilizzato entro il termine di risanamento previsto. Le risorse che i Cantoni non hanno utilizzato dal 2008 sono state stimate complessivamente in 51 milioni di franchi. Secondo la presente revisione dell'OIF tale importo viene ripartito sul periodo dal 1° gennaio 2019 al 31 dicembre 2022. A seguito del prolungamento degli AP in corso i Cantoni non dovranno restituire alla Confederazione i contributi che non hanno utilizzato entro il 31 marzo 2018 o la scadenza dell'eventuale termine di miglioramento. Secondo le stime della Confederazione si tratta di circa 15 milioni di franchi. I contributi supplementari pari a 36 milioni di franchi saranno negoziati con i Cantoni nel quadro del prolungamento dei contratti.

I contributi accordati per le strade principali rientrano nei contributi globali di cui all'articolo 13 LUMin. L'importo dei contributi globali rimane invariato a prescindere da un'eventuale proroga per i contributi federali di cui all'articolo 21 OIF. Per tale ragione manca una trattazione separata dei fondi accordati a favore delle strade principali.

Le risorse finanziarie necessarie al presente progetto continueranno a essere stanziare nell'ambito del Finanziamento speciale per il traffico stradale (FSTS) anche dopo l'entrata in vigore, prevista per il 1° gennaio 2018, del Fondo per le strade nazionali e il traffico d'agglomerato (FOSTRA), accettato in votazione popolare il 12 febbraio 2017.

La proroga per lo stanziamento dei contributi federali comporta ulteriori oneri esecutivi per l'Ufficio federale dell'ambiente. Il volume di lavoro supplementare che comprende la stipula dei contratti per il prolungamento dell'AP 3, il controlling, il supporto ai Cantoni e i lavori amministrativi sarà pari a quello garantito finora, e pertanto il 200 per cento di posti di lavoro limitato alla fine del 2018 e del 2019 dovrà essere mantenuto sino a fine 2022.

5.2 Conseguenze per i Cantoni

Per i Cantoni la proroga dei contributi federali destinati a risanamenti fonici e provvedimenti di isolamento acustico lungo le strade principali e le altre strade rappresenta uno sgravio finanziario. L'ammontare dei contributi federali dipende dall'efficacia dei provvedimenti. La Confederazione partecipa in media a circa il 20 per cento delle spese di risanamento sostenute dai Cantoni e dai Comuni. I costi residui sono a carico di questi ultimi in quanto detentori delle installazioni.

5.3 Conseguenze per l'ambiente e l'economia

Prorogando i sussidi per il risanamento fonico stradale la Confederazione fornisce un contributo significativo nell'ambito del finanziamento dei provvedimenti di riduzione del rumore. Ciò permette di garantire alla popolazione maggiore protezione contro i rumori dannosi e molesti e di promuovere a breve e lungo termine il benessere e la salute dei cittadini. Possono essere inoltre ridotti i costi esterni derivanti dal settore sanitario e dal deprezzamento degli immobili e si possono attenuare o prevenire gli effetti di un elevato inquinamento fonico sul territorio. Aumenta di conseguenza il margine di manovra per la pianificazione del territorio e può essere incrementata l'attrattività delle zone oggi esposte al rumore. Gli investimenti porteranno beneficio anche al settore edile e grazie a diversi progetti di ricerca verranno investiti ingenti capitali nello sviluppo e nella promozione di tecnologie all'avanguardia.