



17.064

Messaggio

**concernente l'approvazione delle decisioni 2009/1 e 2009/2
del 18 dicembre 2009 sull'emendamento al Protocollo del 1998
alla Convenzione sull'inquinamento atmosferico attraverso le frontiere
a lunga distanza, relativo agli inquinanti organici persistenti**

del 18 ottobre 2017

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, il disegno di decreto federale che approva le decisioni 2009/1 e 2009/2 del 18 dicembre 2009 sull'emendamento al Protocollo del 1998 alla Convenzione del 1979 sull'inquinamento atmosferico attraverso le frontiere a lunga distanza, relativo agli inquinanti organici persistenti.

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

18 ottobre 2017

In nome del Consiglio federale svizzero:

La presidente della Confederazione, Doris Leuthard
Il cancelliere della Confederazione, Walter Thurnherr

Compendio

Il Protocollo del 1998 alla Convenzione del 1979 sull'inquinamento atmosferico attraverso le frontiere a lunga distanza, relativo agli inquinanti organici persistenti è stato adeguato nel 2009 allo stato attuale della tecnica. Con la ratifica degli emendamenti al Protocollo la Svizzera si impegna a limitare e ridurre ulteriormente le sue emissioni di inquinanti organici persistenti.

Situazione iniziale

Il 6 maggio 1983, in qualità di membro della Commissione economica per l'Europa delle Nazioni Unite (UNECE), la Svizzera ha ratificato la Convenzione sull'inquinamento atmosferico attraverso le frontiere a lunga distanza. Per conseguire il proprio obiettivo, tale Convenzione necessita, come accordo quadro, la concretizzazione mediante protocolli. Otto protocolli aggiuntivi di questo tipo sono già entrati in vigore e sono stati tutti ratificati dalla Svizzera.

Il 24 giugno 1998 è stato adottato ad Aarhus (Danimarca) il Protocollo relativo agli inquinanti organici persistenti. Quest'ultimo è stato ratificato da 26 Parti, tra cui anche la Svizzera (14 novembre 2000), per la quale è entrato in vigore il 23 ottobre 2003.

L'obiettivo del Protocollo è prevenire e ridurre le emissioni di determinati inquinanti organici persistenti altamente tossici che, a causa della loro difficile degradabilità, si accumulano nella catena alimentare. Tali inquinanti, trasportati a lunga distanza, rappresentano una minaccia globale per l'uomo e per l'ambiente.

Contenuto del progetto

Dal 1990 le emissioni di inquinanti organici persistenti in Svizzera e nei Paesi limitrofi sono diminuite notevolmente. Tuttavia, data la tossicità di tali sostanze, il principio di precauzione impone di limitarne quanto più possibile la diffusione, in modo da ridurre i rischi per l'uomo e per l'ambiente. I requisiti del Protocollo relativo agli inquinanti organici persistenti sono stati pertanto adeguati allo stato attuale della tecnica e delle conoscenze: tra le altre cose, sette nuove sostanze o gruppi di sostanze sono stati iscritti nel Protocollo. Gli emendamenti al Protocollo sono stati adottati dalle Parti, tra cui anche la Svizzera, il 18 dicembre 2009.

Con il Protocollo emendato le Parti si impegnano a limitare e ridurre ulteriormente le proprie emissioni di inquinanti organici persistenti. La Svizzera adempie già gli obblighi derivanti da tale documento.

L'approvazione del Protocollo emendato non implica ulteriori obblighi finanziari o a livello di personale né per la Confederazione né per i Cantoni.

Messaggio

1 Punti essenziali degli emendamenti al Protocollo

1.1 Situazione iniziale

La Commissione economica per l'Europa delle Nazioni Unite (UNECE) promuove anzitutto la crescita economica sostenibile negli Stati membri. Un suo altro importante compito riguarda la politica ambientale e l'ulteriore sviluppo del diritto in materia di protezione dell'ambiente in Europa.

La Convenzione sull'inquinamento atmosferico attraverso le frontiere a lunga distanza è stata firmata il 13 novembre 1979 a Ginevra, in occasione della Conferenza dei ministri dell'ambiente degli Stati membri dell'UNECE. Nel frattempo essa è stata ratificata dall'UE e da 50 Stati, tra cui anche la Svizzera (6 maggio 1983)¹. Per la Svizzera la Convenzione è entrata in vigore il 4 agosto 1983. Successivamente sono stati elaborati e posti in vigore otto protocolli aggiuntivi.

Il Protocollo relativo agli inquinanti organici persistenti, adottato ad Aarhus (Danimarca) il 24 giugno 1998, è stato ratificato da 26 Parti, tra cui anche la Svizzera (14 novembre 2000)². Per la Svizzera il Protocollo è entrato in vigore il 23 ottobre 2003.

L'obiettivo del Protocollo è limitare, ridurre e prevenire le emissioni e le immissioni non intenzionali di determinati inquinanti organici persistenti (in inglese: *persistent organic pollutants*; POP). I POP sono sostanze chimiche particolarmente dannose che, oltre a essere altamente tossiche, sono anche difficilmente degradabili. Esse possono infatti rimanere nell'ambiente per generazioni e accumularsi nella catena alimentare. Trasportate a lunga distanza, rappresentano una minaccia globale per l'uomo e per l'ambiente. Tra le conseguenze dannose per la salute sono noti disturbi ormonali, problemi di fertilità e riproduzione, disturbi del sistema immunitario nonché effetti mutageni e cancerogeni.

Con la ratifica del Protocollo le Parti si impegnano a porre fine alla produzione di determinati pesticidi (p. es. DDT³) e prodotti chimici industriali (p. es. PCB⁴) o, quantomeno, a limitarne l'utilizzazione nonché a ridurre le emissioni annue totali di POP specifici, prodotti in modo non intenzionale durante operazioni di incenerimento dei rifiuti o procedimenti industriali (p. es. diossine). In tale contesto, le Parti garantiscono che gli impianti interessati applicano le migliori tecnologie disponibili (MTD) e rispettano i valori limite d'emissione e che, una volta divenuti rifiuti, i POP sono trasportati ed eliminati in modo ecologicamente razionale.

¹ Convenzione del 13 novembre 1979 sull'inquinamento atmosferico attraverso le frontiere a lunga distanza (RS **0.814.32**).

² Protocollo del 24 giugno 1998 alla Convenzione del 1979 sull'inquinamento atmosferico attraverso le frontiere a lunga distanza, relativo agli inquinanti organici persistenti (RS **0.814.325**).

³ DDT = diclorodifeniltricloroetano

⁴ PCB = bifenili policlorurati

Gli obblighi derivanti dal Protocollo sono stati pienamente attuati nel diritto svizzero, in particolare nell'ordinanza del 18 maggio 2005⁵ sulla riduzione dei rischi inerenti a prodotti chimici (ORRPCchim), nell'ordinanza del 16 dicembre 1985⁶ contro l'inquinamento atmosferico (OIA) e nell'ordinanza del 14 gennaio 1998⁷ concernente la restituzione, la ripresa e lo smaltimento degli apparecchi elettrici ed elettronici (ORSAE).

Da allora, le emissioni di POP in Svizzera e nei Paesi limitrofi sono diminuite notevolmente. Tuttavia, continua a essere valido il principio di precauzione: è fondamentale limitare quanto più possibile le emissioni di POP, in modo da ridurre i rischi derivanti dalla loro assunzione per via alimentare o dall'inalazione di aria inquinata. Ai sensi dell'articolo 10 paragrafo 3 del Protocollo del 1998, le Parti hanno pertanto esaminato se gli obblighi enunciati nello stesso sono sufficienti ed efficienti e, nel 2007, basandosi in particolare su proposte formulate dall'Unione europea, hanno convenuto di avviare i negoziati per la rielaborazione del Protocollo.

1.2 Svolgimento e risultato dei negoziati

La rielaborazione del Protocollo del 1998 ha permesso di aggiornare la lista dei POP ad esso assoggettati, di agevolare l'adeguamento dello stesso agli sviluppi tecnici futuri e di semplificare l'adesione di nuove Parti. In seguito ai negoziati, le Parti presenti alla 27^a sessione dell'Organo esecutivo del Protocollo hanno adottato consensualmente, in data 18 dicembre 2009, le decisioni 2009/1, 2009/2 e 2009/3 riguardanti l'emendamento al testo del Protocollo e dei suoi annessi nonché la decisione 2009/4 riguardante l'aggiornamento delle linee guida concernenti le MTD.

La decisione 2009/3, con cui viene emendato l'annesso V del Protocollo (MTD per lottare contro le emissioni di POP provenienti dalle categorie di grandi fonti fisse di cui all'annesso VIII del Protocollo) e stralciato l'annesso VII (Misure raccomandate per ridurre le emissioni di POP provenienti da fonti mobili), non necessita la ratifica delle Parti. Lo stesso dicasi per la decisione 2009/4, con cui vengono adottate le linee guida concernenti le MTD per ridurre le emissioni di POP. Tuttavia, secondo l'articolo 14 paragrafo 3 del Protocollo, le decisioni 2009/1 e 2009/2, con cui è stato emendato il testo del Protocollo e degli annessi I, II, III, IV, VI e VIII, devono essere ratificate dalle Parti.

⁵ RS 814.81

⁶ RS 814.318.142.1

⁷ RS 814.620

1.3 Sintesi del contenuto degli emendamenti al Protocollo

Gli emendamenti principali al Protocollo riguardano i seguenti aspetti:

1. iscrizione di nuovi prodotti chimici industriali (p. es. agenti ignifughi, impregnanti) e pesticidi sulla base di criteri riguardanti la degradabilità, la bioaccumulazione, il trasporto a lunga distanza e la tossicità;
2. aggiornamento dei divieti di produzione e utilizzazione, delle limitazioni e dei valori limite d'emissione vigenti;
3. maggiore flessibilità nei confronti dei Paesi dell'Europa dell'Est, dell'Asia centrale e del Caucaso che aderiscono al Protocollo emendato, in particolare in materia di termini per l'applicazione dei valori limite d'emissione e delle MTD.

1.4 Valutazione

La Svizzera ha grande interesse ad adottare una convenzione efficace volta a contenere l'inquinamento atmosferico in Europa, in quanto è direttamente esposta alle emissioni provenienti da altri Paesi. Per questo motivo è fondamentalmente favorevole alla revisione del Protocollo relativo ai POP. Gli obiettivi in materia di ecologia e salute nonché gli obblighi derivanti dal Protocollo emendato sono conformi alle basi legali svizzere nell'ambito dei prodotti chimici e della protezione dall'inquinamento atmosferico, in particolare alla legge del 7 ottobre 1983⁸ sulla protezione dell'ambiente (LPAmb), all'OIA⁹, all'ORRPChim e all'ORSAE. La ratifica da parte della Svizzera del Protocollo emendato rappresenta un passo importante per la sua entrata in vigore, essendo necessaria a tal scopo la ratifica di due terzi delle Parti.

1.5 Procedura di consultazione

Nel 2015 il Consiglio federale ha sottoposto a revisione l'OIA⁹ e l'ORRPChim. In quell'occasione sono stati aggiornati allo stato attuale della tecnica e delle conoscenze in particolare i valori limite d'emissione per gli impianti industriali e i requisiti per l'utilizzazione di sostanze e gruppi di sostanze che presentano un potenziale di rischio per l'uomo e per l'ambiente. Grazie a queste revisioni il diritto materiale ambientale della Svizzera adempie già i requisiti del Protocollo emendato.

Nel quadro di tali revisioni sono state effettuate indagini conoscitive⁹ conformi al diritto anteriore allo scopo di soddisfare la procedura di consultazione di cui all'articolo 2 della legge del 18 marzo 2005¹⁰ sulla consultazione (LCo). Poiché le posizioni delle cerchie interessate sono già note, non sono attese novità. Per tale motivo,

⁸ RS 814.01

⁹ Indagine conoscitiva per la modifica dell'OIA⁹ (dal 26 sett. 2014 al 19 dic. 2014);
indagine conoscitiva per la modifica dell'ORRPChim (dal 26 sett. 2014 al 15 dic. 2014)

¹⁰ RS 172.061

in virtù dell'articolo 3a capoverso 1 lettera b LCo, nel presente caso si è potuto rinunciare a una procedura di consultazione.

1.6 Lingue originali del Protocollo emendato

Le lingue originali¹¹ del Protocollo emendato sono inglese, francese e russo.

2 Commento ai singoli articoli del Protocollo emendato con le decisioni+

Art. 1: questo emendamento permette alle nuove Parti al Protocollo di applicare in maniera flessibile le norme previste per i nuovi impianti.

Art. 3: gli emendamenti al paragrafo 45 includono modifiche di tipo redazionale, dovute allo scorporo delle descrizioni dello stato della tecnica per le categorie di impianti industriali interessate di cui all'annesso V e alla relativa pubblicazione in linee guida distinte.

Art. 13: questo emendamento include una modifica di tipo redazionale, dovuta all'abrogazione dell'annesso VII.

Art. 14 e 16: questi emendamenti riguardano l'opzione dell'entrata in vigore automatica di eventuali futuri emendamenti agli annessi I–IV, VI e VIII per le Parti al Protocollo che hanno accettato tale procedura. Considerate le competenze conferitegli dalla Costituzione federale (Cost.¹²), nello strumento di ratifica relativo al Protocollo emendato il Consiglio federale chiederà al Parlamento di consentirgli, avvalendosi della possibilità di cui all'articolo 16, di rilasciare una dichiarazione secondo la quale eventuali futuri emendamenti continueranno ad essere approvati dalla Svizzera tramite la procedura di ratifica ordinaria.

Annesso I: questi emendamenti sono conformi all'ORRPChim e all'ORSAE. Essi includono l'aggiornamento delle modalità di esecuzione volte a porre fine alla produzione e all'utilizzazione di DDT, eptacloro, esaclorobenzene e PCB nonché l'aggiunta di disposizioni relative alle seguenti nuove sostanze o gruppi di sostanze: esaclorobutadiene, tetra-, penta-, esa- e eptabromodifeniletere, pentaclorobenzene, perfluorottano sulfonato (PFOS), naftaline policlorurate e paraffine clorate a catena corta (SCCP)¹³.

Annesso II: questi emendamenti sono conformi all'ORRPChim e all'ORSAE. In linea con gli emendamenti all'annesso I, essi includono l'aggiornamento delle limitazioni di utilizzazione di DDT, esaclorocicloesano (HCH), PCB, PFOS e SCCC.

¹¹ Décision 2009/1: <https://treaties.un.org/doc/Publication/CN/2010/CN.555.2010-Frn.pdf>

¹² Décision 2009/2: <https://treaties.un.org/doc/Publication/CN/2010/CN.556.2010-Frn.pdf>

RS 101

¹³ Indicate con il sinonimo di «alcani C10–C13» nell'ORRPChim.

Annesso III: l'emendamento al paragrafo 1 permette ai Paesi dell'Europa dell'Est, dell'Asia centrale e del Caucaso che aderiscono al Protocollo emendato di stabilire in maniera più flessibile in particolare i termini per l'applicazione dei valori limite d'emissione e delle MTD nonché l'anno di riferimento; tale emendamento non è rilevante per la Svizzera. L'emendamento al paragrafo 3 riguarda l'iscrizione dei PCB nella lista delle sostanze di cui è necessario notificare il livello di emissioni annue, che deve essere inferiore a quello dell'anno di riferimento stabilito.

Annesso IV: questo emendamento include l'aggiornamento dei valori limite d'emissione per diossine/furani (PCDD/F) derivanti da specifici impianti d'incenerimento dei rifiuti e dall'industria siderurgica; tale emendamento è conforme all'OIAt.

Annesso VI: questo emendamento permette ai Paesi dell'Europa dell'Est, dell'Asia centrale e del Caucaso che aderiscono al Protocollo emendato di stabilire in maniera più flessibile in particolare i termini per l'applicazione dei valori limite d'emissione e delle MTD.

Annesso VIII: l'emendamento al paragrafo 1 è dovuto allo scorporo delle descrizioni dello stato della tecnica per le categorie di impianti industriali interessate di cui all'annesso V e alla relativa pubblicazione in linee guida distinte. L'emendamento al paragrafo 2 concernente gli impianti d'incenerimento dei rifiuti è conforme all'OIAt. L'iscrizione nella tabella di cui al paragrafo 3 di due nuove categorie di impianti industriali è conforme all'ORRPChim.

3 Ripercussioni

3.1 Ripercussioni per la Confederazione e i Cantoni

L'applicazione del Protocollo emendato non comporta ulteriori obblighi finanziari o a livello di personale né per la Confederazione né per i Cantoni. Gli obblighi vigenti in materia di rendicontazione annua sulle emissioni e le immissioni (concentrazioni nell'aria e depositi nel suolo e nelle acque) di POP rimangono invariati. Il relativo onere di circa 200 000 franchi all'anno continuerà a essere finanziato con il budget ordinario del Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni (DATEC/UFAM, voce «Vollzug und Beratung saubere Luft» e «Vollzug UNECE Agreements»).

3.2 Ripercussioni per l'economia

Come già indicato in maniera dettagliata, i requisiti e, in particolare, i valori limite delle emissioni contenuti nel Protocollo emendato sono conformi alle norme svizzere corrispondenti, in particolare all'OIAt, all'ORRPChim e all'ORSAE. Gli emendamenti al Protocollo non hanno quindi ulteriori ripercussioni per l'economia.

3.3 Ripercussioni per l'ambiente

Il Protocollo emendato contribuirà a ridurre ulteriormente l'inquinamento dell'aria dovuto al trasporto di POP attraverso le frontiere, producendo in tal modo effetti positivi sulla salute della popolazione e dell'ambiente.

4 Rapporto con il programma di legislatura e le strategie del Consiglio federale

4.1 Rapporto con il programma di legislatura

Il progetto non è stato annunciato né nel messaggio del 27 gennaio 2016¹⁴ sul programma di legislatura 2015–2019 né nel decreto federale del 14 giugno 2016¹⁵ sul programma di legislatura. Tuttavia, l'attuazione del Protocollo emendato si impone sotto il profilo della protezione dell'ambiente, tanto più che non richiede l'emana-zione di leggi federali e non comporta adattamenti a livello di ordinanze.

4.2 Rapporto con le strategie del Consiglio federale

L'adozione degli emendamenti al Protocollo è conforme alla Strategia dell'11 set-tembre 2009¹⁶ concernente i provvedimenti di igiene dell'aria adottati dalla Confe-derazione, nella quale il Consiglio federale ha ribadito che continuerà a impegnarsi in ambito internazionale a sostegno di provvedimenti efficaci contro l'inquinamento atmosferico.

5 Rapporto con altre convenzioni internazionali

Il Protocollo emendato è conforme alla Convenzione di Stoccolma del 22 maggio 2001¹⁷ sugli inquinanti organici persistenti (Convenzione POP) e, oltre a contenere disposizioni concernenti i cancerogeni idrocarburi aromatici policiclici (PAH), stabi-lisce valori limite d'emissione per diossine/furani (PCDD/F). Conforme altresì alla Convenzione di Basilea del 22 marzo 1989¹⁸ sul controllo dei movimenti oltre fron-tiera di rifiuti pericolosi e sulla loro eliminazione, il Protocollo emendato non è in conflitto con nessuna convenzione internazionale.

¹⁴ FF **2016** 909

¹⁵ FF **2016** 4605

¹⁶ FF **2009** 5723

¹⁷ RS **0.814.03**

¹⁸ RS **0.814.05**

6 Rapporto con il diritto europeo

L'UE e i suoi 28 Paesi membri sono parti contraenti della Convenzione UNECE sull'inquinamento atmosferico attraverso le frontiere a lunga distanza. L'UE e la maggioranza dei Paesi membri sono altresì parti contraenti del Protocollo relativo ai POP. Le disposizioni degli emendamenti relativi a quest'ultimo sono pienamente attuate nel diritto dell'UE, in particolare nei regolamenti (UE) n. 756/2010¹⁹, n. 757/2010²⁰ e n. 519/2012²¹ della Commissione nonché nella direttiva 2010/75/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 novembre 2010, relativa alle emissioni industriali²².

Il 24 giugno 2016 l'UE ha notificato alle Nazioni Unite l'adozione degli emendamenti al Protocollo relativo ai POP ai sensi delle decisioni 2009/1 e 2009/2. Anche i Paesi membri dell'UE devono quindi recepire tali emendamenti nella legislazione nazionale.

7 Aspetti giuridici

7.1 Costituzionalità

La base costituzionale del decreto federale concernente l'approvazione delle decisioni 2009/1 e 2009/2 del 18 dicembre 2009 riguardanti l'emendamento al testo del Protocollo del 1998 è l'articolo 54 capoverso 1 Cost., secondo cui gli affari esteri competono alla Confederazione. Secondo l'articolo 166 capoverso 2 Cost., l'Assemblea federale approva i trattati internazionali, esclusi quelli che sono di competenza esclusiva del Consiglio federale in virtù della legge o di un trattato internazionale (cfr. anche art. 7a cpv. 1 della legge del 21 marzo 1997²³ sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione). Per quanto riguarda l'emendamento al Protocollo non è prevista alcuna delega al Consiglio federale; la sua approvazione spetta pertanto all'Assemblea federale.

7.2 Referendum facoltativo

Secondo l'articolo 141 capoverso 1 lettera d numero 3 Cost., i trattati internazionali sono sottoposti a referendum facoltativo se contengono norme di diritto importanti o se per la loro attuazione occorre l'emanazione di leggi federali. Conformemente all'articolo 22 capoverso 4 della legge del 13 dicembre 2002²⁴ sul Parlamento (LParl), una disposizione contiene norme di diritto se, in forma direttamente vincolante e in termini generali e astratti, impone obblighi, conferisce diritti o determina competenze. Infine, sono considerate importanti le disposizioni che, sulla base

¹⁹ Gazzetta ufficiale L 223 (25.8.2010), p. 20

²⁰ Gazzetta ufficiale L 223 (25.8.2010), p. 29

²¹ Gazzetta ufficiale L 159 (20.6.2012), p. 1

²² Gazzetta ufficiale L 334 (17.12.2010), p. 17

²³ RS 172.010

²⁴ RS 171.10

dell'articolo 164 capoverso 1 Cost., devono essere emanate nel diritto interno sotto forma di legge federale. Il Protocollo emendato contiene disposizioni che prevedono limitazioni in materia di produzione e utilizzazione di POP nonché un'ulteriore riduzione delle emissioni di tali sostanze. Ai sensi dell'articolo 141 capoverso 1 lettera d numero 3 Cost., tali disposizioni devono essere qualificate come importanti e contenenti norme di diritto, in quanto anche i privati sono costantemente chiamati in causa in relazione ai valori limite delle emissioni (cfr. art. 164 cpv. 1 lett. c Cost.). Ne consegue che il decreto federale che approva gli emendamenti al Protocollo relativo ai POP sottostà a referendum facoltativo in materia di trattati internazionali.