

14.019

Messaggio

concernente l'iniziativa popolare «Per un'economia sostenibile ed efficiente in materia di gestione delle risorse (economia verde)» e il controprogetto indiretto (revisione della legge sulla protezione dell'ambiente)

del 12 febbraio 2014

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo l'iniziativa popolare federale «Per un'economia sostenibile ed efficiente in materia di gestione delle risorse (economia verde)» e vi proponiamo di sottoporla al voto del Popolo e dei Cantoni con la raccomandazione di respingerla. Nel contempo vi sottoponiamo, per approvazione, una modifica della legge sulla protezione dell'ambiente (LPAmb) come controprogetto indiretto all'iniziativa.

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

12 febbraio 2014

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Didier Burkhalter
La cancelliera della Confederazione, Corina Casanova

Compendio

L'iniziativa popolare federale «Per un'economia sostenibile ed efficiente in materia di gestione delle risorse (economia verde)» mira a creare le basi per un'economia, che non pregiudichi il potenziale di risorse naturali. Il Consiglio federale condivide questo obiettivo, ma ritiene l'iniziativa non attuabile. Come controprogetto indiretto all'iniziativa popolare, con una revisione parziale della legge sulla protezione dell'ambiente si vuole tenere conto di questo proposito con provvedimenti, concreti, tangibili e realizzabili.

Situazione iniziale

L'iniziativa popolare federale «Economia verde» mira a creare per mezzo di un nuovo articolo 94a nella Costituzione federale un'economia sostenibile ed efficiente profilo dal punto di vista dell'uso delle risorse, promuovere cicli dei materiali chiusi e far sì che le attività economiche non pregiudichino il potenziale di risorse naturali. Nella disposizione transitoria l'iniziativa chiede per il 2050 la realizzazione dell'obiettivo di lungo termine di un'«impronta ecologica», che calcolata sulla popolazione mondiale non superi in consumi le risorse di un pianeta Terra.

L'obiettivo di un'economia sostenibile ed efficiente in materia di gestione delle risorse proposto dall'iniziativa è importante. L'attuale modo di fare economia in Svizzera e in altri Paesi comporta un utilizzo eccessivo delle risorse naturali come il suolo, l'acqua, le materie prime e così via, che invece dovranno essere preservate e utilizzate in modo efficiente. Questo approccio è anche nell'interesse dell'economia svizzera, affinché possa mantenere a lungo termine la propria capacità produttiva.

Con il disegno di revisione della legge sulla protezione dell'ambiente (D-LPAmb), il Consiglio federale recepisce la richiesta formulata nell'iniziativa popolare federale ma raccomanda all'Assemblea federale di respingere l'iniziativa popolare, poiché ritiene in particolare non realizzabile l'obiettivo «Impronta ecologica pari a un pianeta Terra entro il 2050». Inoltre, i costi della realizzazione dell'iniziativa sarebbero sproporzionatamente elevati per l'economia nazionale.

Contenuto del disegno

Il Consiglio federale ritiene più opportuno procedere per gradi. Ciò consente alla Svizzera di rimodellare in modo flessibile la propria economia, tenendo debitamente conto della proporzionalità dei singoli provvedimenti. Il disegno mira a integrare nella legislazione ambientale condizioni quadro idonee per incentivare il rispetto dell'ambiente nell'ambito dei consumi, chiudere cicli dei materiali ancora aperti e rafforzare l'informazione concernente l'uso efficiente delle risorse. L'efficacia di queste misure è rafforzata dalla promozione di iniziative su base volontaria in collaborazione con gli ambienti economici, scientifici e sociali a livello nazionale e internazionale. Il disegno contiene inoltre un meccanismo che contribuisce a un progresso continuo stabilito nella legge: il Consiglio federale inoltra al Parlamento un rapporto periodico e propone obiettivi raggiungibili e misurabili concernenti le

risorse, i quali danno concretezza agli obiettivi della salvaguardia delle risorse e del miglioramento del loro uso efficiente.

In questo modo la Svizzera potrà affrontare il compito generazionale del passaggio a un'economia verde con un rapporto costi-benefici positivo.

Indice

Compendio	1628
1 Necessità d'intervento per un'economia verde	1632
1.1 Eccessivo sfruttamento delle risorse naturali	1632
1.2 Economia verde	1632
1.3 Pressione globale sulle risorse naturali	1633
1.4 Sforzi internazionali	1634
1.5 Consumo di risorse in Svizzera	1636
1.6 Rafforzamento dell'economia	1638
2 Iniziativa popolare federale «Per un'economia sostenibile ed efficiente in materia di gestione delle risorse (economia verde)»	1640
2.1 Aspetti formali e validità dell'iniziativa	1640
2.1.1 Testo dell'iniziativa	1640
2.1.2 Riuscita dell'iniziativa e termini per la sua trattazione	1641
2.1.3 Validità	1641
2.2 Obiettivi e contenuto dell'iniziativa	1642
2.2.1 Situazione iniziale per l'origine dell'iniziativa	1642
2.2.2 Obiettivi e contenuto	1642
2.2.3 Spiegazione e interpretazione del testo dell'iniziativa	1643
2.3 Valutazione dell'iniziativa	1645
2.3.1 Valutazione delle richieste dell'iniziativa	1645
2.3.2 Effetti dell'iniziativa in caso di accettazione	1645
2.3.3 Pregi e difetti dell'iniziativa	1650
2.3.4 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera	1651
2.4 Conclusioni	1652
3 Stato dell'economia verde	1652
3.1 Concetto di economia verde	1652
3.2 Ambiti politici che contribuiscono all'economia verde	1653
3.3 Piano d'azione Economia verde	1654
4 Controprogetto indiretto	1655
4.1 Aspetti fondamentali del modello	1655
4.1.1 Premessa	1655
4.1.2 Risultati della consultazione	1656
4.1.3 Provvedimenti della nuova norma richiesta	1658
4.1.4 Motivazione e valutazione della soluzione proposta	1675
4.1.5 Comparazione del diritto, in particolare con il diritto europeo	1676
4.1.6 Applicazione	1680
4.2 Spiegazioni relative a singoli articoli	1681

4.3	Ripercussioni	1695
4.3.1	Ripercussioni per la Confederazione	1695
4.3.2	Ripercussioni per i Cantoni, i Comuni, i centri urbani, gli agglomerati e le regioni di montagna	1697
4.3.3	Ripercussioni per l'economia nazionale	1698
4.3.4	Ripercussioni per i singoli settori economici	1699
4.3.5	Ripercussioni sulle economie domestiche	1703
4.4	Rapporto con il programma di legislatura e con le strategie nazionali del Consiglio federale	1704
4.4.1	Rapporto con il programma di legislatura	1704
4.4.2	Rapporto con le strategie nazionali del Consiglio federale	1704
4.5	Aspetti legali	1705
4.5.1	Costituzionalità e legalità	1705
4.5.2	Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera	1706
4.5.3	Forma dell'atto legislativo	1708
4.5.4	Assoggettamento al freno alle spese	1708
4.5.5	Osservanza dei principi della legislazione in materia di sussidi	1708
4.5.6	Delega di competenze normative	1710
4.5.7	Protezione dei dati	1710
	Elenco delle abbreviazioni	1711
	Decreto federale concernente l'iniziativa popolare «Per un'economia sostenibile ed efficiente in materia di gestione delle risorse (economia verde)» (Disegno)	1713
	Legge federale sulla protezione dell'ambiente (Legge sulla protezione dell'ambiente, LPAmb) (Disegno)	1715

Messaggio

1 Necessità d'intervento per un'economia verde

1.1 Eccessivo sfruttamento delle risorse naturali

Le risorse naturali sono un elemento centrale per il benessere della nostra società: se alcune risorse come l'acqua, il suolo, l'aria pulita, la biodiversità o le ricchezze del sottosuolo come le materie prime energetiche e i metalli non fossero più disponibili in quantità e qualità sufficienti, il sistema economico e la qualità della vita della popolazione sarebbero in pericolo.

Ciò nonostante, in molti luoghi lo sfruttamento di alcune risorse naturali supera notevolmente la loro capacità di rigenerazione e questo si manifesta con fenomeni come i cambiamenti climatici, la perdita di biodiversità e la crescente carenza di suolo. Questo eccessivo sfruttamento delle risorse oltre i limiti di sopportazione della Terra comporta costi esterni, che devono essere assunti dalla collettività. Le imprese e le economie domestiche non tengono tuttavia conto di questi costi esterni nelle loro decisioni economiche e di conseguenza si verifica un fallimento del mercato: l'umanità gestisce attualmente l'economia come se disponesse di un secondo pianeta di riserva. Se tutti gli abitanti del mondo consumassero la stessa quantità di risorse che consuma la popolazione svizzera, ci vorrebbero addirittura 2,8 pianeti Terra. L'odierno stile di vita nei Paesi industrializzati non è pertanto sostenibile.

Inoltre si presume che la pressione sulle risorse naturali continuerà ad aumentare a causa della crescita economica e della popolazione, con il rischio che insorgano tra l'altro difficoltà di approvvigionamento. Ma la nostra economia ha bisogno anche a medio e lungo termine di risorse naturali in quantità e qualità sufficienti. A livello nazionale e internazionale sta maturando la convinzione che occorre impiegare le risorse naturali in modo molto più efficiente e parsimonioso, ossia che bisogna passare a un'economia verde.

1.2 Economia verde

Il processo di adattamento verso un'economia verde è un compito generazionale e caratterizzerà la Svizzera e la comunità internazionale per vari decenni. Questa sfida va affrontata anche nell'interesse dell'economia nazionale, affinché possa mantenere la propria capacità produttiva anche a lungo termine e disporre di risorse naturali in quantità e qualità sufficienti.

Il concetto di economia verde significa per la Svizzera un'economia e un consumo più rispettosi delle risorse, ossia un'economia che tenga conto della scarsità di talune risorse e della capacità di rigenerazione di quelle rinnovabili, che migliori l'uso efficiente delle risorse e, di conseguenza, rafforzi la capacità produttiva dell'economia e il benessere generale. Con «economia» si intendono le imprese, le economie domestiche e il settore pubblico e in questo senso il termine comprende anche la produzione, il consumo e il commercio.

L'economia verde non sostituisce il concetto di sviluppo sostenibile. In occasione del vertice Rio+20 del 2012, essa è stata piuttosto confermata come importante

strumento per l'implementazione di uno sviluppo sostenibile. In questo senso l'economia verde fornisce importanti contributi allo sviluppo sostenibile.

1.3 Pressione globale sulle risorse naturali

Gli ultimi decenni sono stati caratterizzati da una forte crescita globale dell'economia, tanto che dal 1990 a oggi la performance dell'economia mondiale è quasi raddoppiata. Nello stesso periodo, le emissioni globali di CO₂ e il consumo di materie prime sono aumentati del 40 per cento. Secondo le previsioni dell'OCSE¹ e della Banca Mondiale², il volume dell'economia mondiale aumenterà circa del quadruplo entro il 2050, con un conseguente rafforzamento della domanda di risorse naturali.

Anche l'aumento della popolazione mondiale contribuisce notevolmente al crescente consumo di risorse. Basti pensare che nel periodo 1990–2010 la popolazione mondiale ha fatto registrare un incremento del 30 per cento e fino al 2050 dovrebbe passare dagli attuali 7 a circa 9 miliardi di persone.

Le conseguenze della crescita economica e della popolazione mondiale esercitano una pressione sempre maggiore sulle risorse naturali. Già oggi il consumo di risorse naturali supera, in parte nettamente, il limite di sopportazione della natura e la capacità di rigenerazione della Terra³. L'UNEP⁴ prevede che con l'attuale modello di consumo dei Paesi industrializzati e il crescente consumo di risorse pro capite dei Paesi in via di sviluppo, il consumo di risorse triplicherà entro il 2050. Dal canto suo l'OCSE stima che se non vi sarà un'inversione di rotta si andrà incontro a cambiamenti climatici destabilizzanti, massicce estinzioni di specie, carenza di acqua e danni per la salute.

Il World Business Council for Sustainable Development⁵ stima che con questo scenario occorrerebbe aumentare l'uso efficiente su scala globale delle risorse da 4 a 10 volte entro il 2050 per prevenire gravi conseguenze a lungo termine.

Nell'ottica di questa evoluzione e delle enormi sfide che si pongono alla comunità mondiale, negli ultimi anni sono state elaborate e lanciate a livello internazionale varie iniziative e strategie per un'economia verde.

¹ OCSE (2012), OECD Environmental Outlook to 2050, The Consequences of Inaction, OECD Publishing, www.oecd-library.org > Books > OECD Environmental Outlook / 2012.

² Banca mondiale (2012), World dataBank, dati 1990–2010, <http://databank.worldbank.org>

³ Rockström J. et al. (2009), Planetary Boundaries: Exploring the Safe Operating Space for Humanity, Ecology and Society 14(2): 32.

⁴ UNEP (2011), Decoupling natural resource use and environmental impacts from economic growth, A Report of the Working Group on Decoupling to the International Resource Panel, www.unep.org > ResourcePanel > Publications > Areas of Assessment > Decoupling > Decoupling (2011).

⁵ WBCSD World Business Council for Sustainable Development (2010), Vision 2050, The new agenda for business, www.wbcsd.org/ > Vision to Action > Vision 2050 > Vision 2050: The new agenda for business.

Tabella di marcia dell'Unione europea verso un'Europa efficiente nell'impiego delle risorse

L'Unione europea (UE) concretizza le strategie per gestire con parsimonia le risorse naturali e rafforzare al contempo l'economia nella «Tabella di marcia verso un'Europa efficiente nell'impiego delle risorse»⁶. La tabella di marcia da qui al 2050 persegue la visione di un'economia che rispetti la scarsità delle risorse e i limiti del pianeta. Ciò implica una gestione sostenibile delle risorse naturali (materie prime, energia, acqua, aria, terreni e suolo) nonché il raggiungimento degli obiettivi climatici e la garanzia della biodiversità. Questa tabella di marcia è integrata nell'iniziativa prioritaria «Un'Europa efficiente nell'impiego delle risorse»⁷, il cui scopo è garantire che le strategie di politica ambientale, energetica, climatica, di ricerca e innovazione, dei trasporti e dell'agricoltura portino a un uso più parsimonioso delle risorse. A sua volta, questa iniziativa prioritaria è parte della strategia di crescita decennale «Europa 2020»⁸ varata dall'UE.

La tabella di marcia dell'UE propone per il 2020 numerosi obiettivi di tappa e misure per il loro raggiungimento, che negli ambiti importanti vanno nella stessa direzione dei propositi della Svizzera, ad esempio:

- segnali di prezzo adeguati e informazioni chiare in materia ambientale per prodotti e servizi;
- approccio metodologico comune per consentire agli Stati membri e al settore privato di valutare e confrontare l'impatto ambientale di prodotti e servizi nel corso del loro ciclo di vita;
- standard di prestazione ambientale minimi per eliminare dal mercato i prodotti meno efficienti sotto il profilo delle risorse;
- gestione dei rifiuti come una risorsa (riciclaggio e riutilizzo dei rifiuti).

Con il titolo «Vivere bene entro i limiti del nostro pianeta»⁹, il 1° gennaio 2014 è entrato in vigore il programma generale d'azione per l'ambiente. Il programma fornisce un quadro di politica ambientale generale per il periodo fino al 2020 e fissa nove obiettivi prioritari che devono essere raggiunti dall'UE e dai suoi Stati membri. Il secondo obiettivo è «trasformare l'Unione in un'economia a basse emissioni di carbonio, efficiente nell'impiego delle risorse, verde e competitiva». Per raggiungere questo obiettivo occorre:

- attuare pienamente il pacchetto su clima ed energia per poter cogliere gli obiettivi climatici 20/20/20 e informare sulle future misure di politica climatica da attuare anche dopo il 2020;

⁶ Mitteilung der Kommission vom 20. Sep. 2011 über den Fahrplan für ein ressourcenschonendes Europa, KOM(2011) 571 finale (non disponibile in italiano).

⁷ Comunicazione della Commissione del 26 gen. 2011 per un'iniziativa faro nell'ambito della strategia Europa 2020 «Un'Europa efficiente nell'impiego delle risorse» COM(2011)21, finale.

⁸ Comunicazione della Commissione del 3 mar. 2010 concernente una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva COM(2010) 2020, finale.

⁹ Decisione (UE) n. 1386/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 nov. 2013, su un programma generale di azione dell'Unione in materia di ambiente fino al 2020 «Vivere bene entro i limiti del nostro pianeta», GU L 354 del 28.12.2013, pag. 171.

- migliorare in modo significativo la performance ambientale dei prodotti nel corso del loro intero ciclo di vita;
- ridurre l’impatto ambientale del nostro comportamento di consumo, ad esempio mediante la prevenzione dei rifiuti alimentari e una gestione sostenibile della biomassa.

In sede di revisione, a metà 2014, della Strategia UE «Europa 2020» la Commissione europea intende fissare per la prima volta e pubblicare obiettivi e indicatori per l’uso efficiente delle risorse.

Sulla base della tabella di marcia dell’UE, alcuni Paesi come la Germania¹⁰ e l’Austria¹¹ hanno già presentato piani d’azione nazionali che perseguono un’economia verde. Il programma tedesco per l’uso efficiente delle risorse «ProgRess» si pone l’obiettivo di raddoppiare entro il 2020 la produttività nell’uso delle materie prime rispetto al 1994.

Strategia dell’OCSE per una crescita verde

La strategia dell’OCSE¹² per una crescita verde («Green Growth Strategy») richiede un cambiamento dell’attuale modello economico. Evidenzia inoltre l’urgente necessità d’intervento, i notevoli costi legati all’atteggiamento passivo, le opportunità che tale crescita fornisce all’economia e chiede che i modelli di crescita e le relative misure tengano maggiormente conto dell’impiego di risorse naturali per i consumi e la produzione.

Le direttrici d’intervento importanti che coincidono ampiamente con quelle della Svizzera sono:

- innovazione e investimenti in tecnologie ecologiche per accelerare il passaggio a una crescita verde;
- internalizzazione degli effetti esterni;
- rafforzamento della domanda di beni e di servizi ecocompatibili e miglioramento dell’informazione;
- misurazione dei progressi con indicatori adatti.

I futuri lavori dell’OCSE avranno come fulcro il sostegno ai Paesi nel loro passaggio a un’economia verde, in particolare con le raccomandazioni nei rapporti nazionali sulle politiche per la crescita, gli investimenti e l’ambiente.

Conferenza dell’ONU sullo sviluppo sostenibile RIO+20 ed economia verde

Dal 20 al 22 giugno 2012 si è svolta a Rio de Janeiro la Conferenza dell’ONU sullo sviluppo sostenibile Rio+20. Il concetto di economia verde è stato inserito per la prima volta nell’agenda politica e riconosciuto come strumento importante per uno sviluppo sostenibile. La conferenza ha evidenziato in particolare che gli Stati, le organizzazioni e il settore privato devono attuare misure adeguate per un’economia

¹⁰ Governo federale tedesco (2012), Deutsches Ressourceneffizienzprogramm (ProgRess), Programm zur nachhaltigen Nutzung und zum Schutz der natürlichen Ressourcen, Berlino (disponibile solo in tedesco).

¹¹ Österreichisches Lebensministerium (2012), Ressourceneffizienter Aktionsplan (REAP), Wegweiser zur Schonung natürlicher Ressourcen, Vienna (disponibile solo in tedesco).

¹² OCSE (2011) Auf dem Weg zu umweltverträglichem Wachstum, Zusammenfassung für politische Entscheidungsträger, Parigi (non disponibile in italiano).

verde. Secondo «The Future We Want», il documento finale delle Nazioni Unite¹³, con il passaggio a un'economia verde nel contesto della lotta alla povertà e dello sviluppo sostenibile si deve garantire a lungo termine il benessere, preservare le basi vitali e ridurre la povertà e le disparità economiche. A tale scopo rivestono un ruolo importante le innovazioni, le tecnologie pulite e l'internalizzazione di costi sociali e ambientali esterni. È stato adottato anche un programma decennale per un comportamento di consumo e di produzione sostenibile, già proposto in occasione della Conferenza di Johannesburg 2002 ed elaborato negli ultimi anni.

Il documento finale della Conferenza di Rio+20 fissa alcuni aspetti importanti per un'economia verde. Fra questi vi sono:

- il coordinamento interno dell'ONU per mettere a disposizione informazioni sugli strumenti esistenti ed esempi di economia verde, in particolare per sostenere su richiesta i Paesi in via di sviluppo nella realizzazione di un'economia di tale tipo;
- il completamento dell'indicatore del prodotto interno lordo affinché possa essere utilizzato per la misurazione dei progressi compiuti;
- l'elaborazione di un programma decennale per un modello di consumo e di produzione sostenibile;
- l'assegnazione di un ruolo importante al sistema del commercio mondiale in funzione della crescita sostenibile.

1.5 Consumo di risorse in Svizzera

Lo sfruttamento eccessivo delle risorse in Svizzera è evidenziato nel Rapporto sull'ambiente¹⁴. Negli ultimi decenni sono stati registrati alcuni successi, ad esempio nella salvaguardia della qualità delle acque e dell'aria. Dal 1990 ad oggi è stato possibile ridurre di oltre l'80 per cento le emissioni di biossido di zolfo e del 90 per cento quelle di polveri fini contenenti piombo. Tuttavia, le concentrazioni di polveri fini (PM10), ozono, ossido di azoto e ammoniaca, ancora troppo elevate rispetto ai valori limite stabiliti dalla legge, continuano a compromettere la salute e a danneggiare gli ecosistemi naturali. La quantità di rifiuti pro capite continua a crescere costantemente e nel 2011 ha raggiunto circa 700 chilogrammi per persona¹⁵.

I cambiamenti climatici e le loro conseguenze sono già ben tangibili in Svizzera¹⁶. Subiscono forti pressioni molte altre risorse naturali, come la biodiversità e il suolo. Basti pensare che ogni secondo scompare quasi un metro quadro di terreno coltivato, che perde così la sua funzione per la produzione di generi alimentari, per la regolazione del regime idrico o la sua funzione di habitat per animali e piante.

Dal 1990 il totale del fabbisogno di materiali della Svizzera è cresciuto del 17 per cento, attestandosi nel 2011 a 122 chilogrammi al giorno per abitante. Nel 2011 il

¹³ ONU (2012), *The Future We Want: Outcome document adopted at Rio+20*.

¹⁴ UFAM (2013), *Ambiente Svizzera 2013*, Berna.

¹⁵ UFAM (2013), *Ambiente Svizzera 2013*, Berna.

¹⁶ Consiglio federale (2012), *Strategia per l'adattamento ai cambiamenti climatici in Svizzera. Obiettivi, sfide e campi d'azione*. Prima parte della strategia del Consiglio federale del 2 mar. 2012. Rapporto UD-1055-Berna.

consumo complessivo di metalli era di circa 2,5 milioni di tonnellate¹⁷. Questo consumo comporta in parte un carico inquinante particolarmente elevato¹⁸.

La Svizzera è un'economia fortemente integrata nel mercato globale, con un settore dei servizi importante e attività di import-export relativamente elevate. Oltre la metà del carico inquinante risultante dal consumo svizzero viene generata all'estero. Non tutte le fasi del ciclo di vita di un prodotto (produzione, trasporto, utilizzo, smaltimento) si svolgono però nello stesso Paese. Questa è una conseguenza della crescente globalizzazione con una divisione internazionale del lavoro sempre più accentuata. Per poterla ridurre a un livello sopportabile dalla natura, sulla base delle attuali conoscenze sarebbe necessario ridurre il consumo di risorse in un ordine di grandezza del 65 per cento¹⁹.

Oltre alle energie fossili e ai prodotti che consumano energia, sono considerati beni con un ciclo di vita a impatto ambientale particolarmente elevato gli impianti elettrici, il calcestruzzo, i grassi e gli oli, i concimi, i pesticidi, gli erbicidi, i fungicidi, i mangimi e i tessuti. Aggregando i prodotti in settori di consumo, diventa evidente che i settori a maggiore impatto ambientale sono l'alimentazione, l'abitazione e la mobilità privata. Secondo uno studio pilota effettuato per la prima volta nel 2011, i settori elencati sono infatti responsabili per oltre due terzi del carico inquinante complessivo risultante dal consumo in Svizzera²⁰. Il risultato coincide con quelli ottenuti da indagini simili effettuate per i Paesi dell'UE²¹.

L'alimentazione è responsabile per quasi il 30 per cento dell'impatto ambientale. Per la produzione di generi alimentari occorrono vaste aree. L'espansione mondiale delle superfici agricole fa crescere la pressione sugli spazi naturali come, ad esempio, le foreste pluviali tropicali. Inoltre, per la coltivazione di mangimi e generi alimentari vengono in parte impiegati fertilizzanti e prodotti fitosanitari che possono avere un impatto sul suolo e sulle acque. In aggiunta, molte attività agricole comportano un elevato consumo di energia e importanti emissioni di gas serra.

L'inquinamento nel settore dell'abitazione è ascrivibile soprattutto all'utilizzo di energia e riscaldamento delle economie domestiche nonché ai materiali da costruzione e alle molteplici sostanze chimiche usate quotidianamente.

¹⁷ UST (2013), Comptes de flux de matières, Neuchâtel: www.bfs.admin.ch/ > Themen > Umweltgesamtrechnung > Detaillierte Daten > Physische Konten > Physische Konten > Materialflüsse. (disponibile in tedesco e francese).

¹⁸ Jungbluth N. et al. (2012): Umweltbelastungen des privaten Konsums und Reduktionspotenziale. www.esu-services.ch > Projects > Lifestyles (non disponibile in italiano).

¹⁹ Jungbluth N. et al. (2011): Environmental Impacts of Swiss Consumption and Production: www.bafu.admin.ch > Documentation > Publications > Consumption and production / 2011 (in inglese, con riassunto in tedesco e francese) ; nonché Footprintnetwork (2012): Country Factsheet: Switzerland: www.footprintnetwork.org/images/trends/2012/pdf/2012_switzerland.pdf (in inglese).

²⁰ UFAM (2011), Environmental Impacts of Swiss Consumption and Production. A combination of input-output analysis with life cycle assessment, Environmental studies n. 1111, Berna (disponibile solo in inglese).

²¹ AEA (2010), The European Environment, State and Outlook 2010: Consumption and the environment, Copenhagen. Faber J. et al (2012), Behavioural Climate Change Mitigation Options and Their Appropriate Inclusion in Quantitative Longer Term Policy Scenarios. Su incarico della Commissione Europea, DG Climate Action, ec.europa.eu/clima > Policies > 2050 Roadmap > Studies

L'impatto ambientale nel settore della mobilità è dovuto principalmente ai gas serra climalteranti derivanti dal consumo di carburante, ma anche alle emissioni acustiche e nell'aria nonché ai danni al paesaggio causati dalle infrastrutture di trasporto.

L'economia svizzera dipende fortemente dall'estero a causa della scarsa disponibilità di materie prime nel proprio territorio. Dal 1990 al 2011 le importazioni di materie prime in Svizzera sono aumentate del 13 per cento circa, fino a toccare nel 2011 le 6,6 tonnellate pro capite, di cui 2,3 di vettori energetici fossili, 1,7 di minerali non metallici (p. es. ghiaia, gesso, concimi fosfatici), 1,2 di biomassa (p. es. generi alimentari, legno) e circa 800 chilogrammi di metalli²². Una parte delle materie prime importata è immessa in processi di produzione e poi esportata sotto forma di prodotto. Questi sviluppi sono ecologicamente rilevanti, poiché con l'aumento della domanda di materie prime cresce anche l'impatto ambientale dovuto all'estrazione, al trasporto, alla lavorazione e allo smaltimento.

L'UFAM ha commissionato ad alcuni esperti una stima dei potenziali di riduzione del carico inquinante²³. Nella politica energetica e climatica, il Consiglio federale punta sui risparmi nel consumo di energia e sull'ampliamento delle energie rinnovabili, con il dichiarato intento di ridurre nettamente le emissioni interne di CO₂ e altre forme di inquinamento. Secondo le stime, circa il 40 per cento dell'attuale carico inquinante è causato dal fabbisogno interno di energia. La Strategia energetica 2050 della Confederazione persegue l'intento di una netta riduzione a lungo termine del consumo di energia pro capite. Con il progetto per la strategia energetica si intende integrare nella legge sull'energia obiettivi adeguati e attuare un primo pacchetto di misure. Riducendo il consumo di energia si ridurrebbe infatti anche il carico inquinante. Anche altri settori devono fornire importanti contributi per la riduzione dell'impatto ambientale. Secondo gli esperti dell'UFAM si può presumere che al di fuori del comparto energetico vi sia un potenziale di riduzione del carico inquinante intorno al 20 per cento, in particolare nei settori delle materie prime e dei prodotti di consumo.

In Svizzera occorre consumare e produrre in modo più rispettoso delle risorse; mentre a livello internazionale la Svizzera deve contribuire all'affermazione di tecnologie, prodotti e standard più efficienti e parsimoniosi nell'uso delle risorse.

1.6 Rafforzamento dell'economia

Con la loro elevata capacità innovativa, le imprese in Svizzera possono non solo contribuire a migliorare l'uso efficiente delle risorse ma anche a creare posti di lavoro, reddito e benessere. Inoltre si aprono nuovi mercati di sbocco importanti per tecnologie e prodotti a basso consumo di risorse, che contribuiscono a ridurre il carico inquinante all'estero. Queste tecnologie possono peraltro generare notevoli risparmi per le imprese svizzere. Nella produzione industriale, infatti, circa la metà dei costi sono imputabili al consumo di materiali. Secondo uno studio tedesco,

²² UST (2012): Comptes de flux de matières, Neuchâtel, www.bfs.admin.ch > Themen > Umweltgesamtrechnung > Detaillierte Daten > Physische Konten > Physische Konten > Materialflüsse (disponibile in tedesco e francese).

²³ Ernst Basler und Partner (2013), RessourcenEFFizienz Schweiz REFF: Grundlagenbericht zur Ressourceneffizienz und Rohstoffnutzung, Zollikon (disponibile solo in tedesco; di seguito citato come EBP 2013).

sfruttando il potenziale di efficienza le imprese possono ridurre i propri costi per il materiale fino al 20 per cento²⁴.

L'economia può rimanere efficiente solo se dispone di sufficienti risorse naturali come i metalli o le materie prime agricole. Assicurare la disponibilità a lungo termine delle risorse naturali e ridurre i rischi di approvvigionamento è quindi anche nell'interesse dell'economia. La piazza produttiva svizzera si assume già oggi responsabilità per un'economia verde, e numerosi imprenditori hanno fornito notevoli prestazioni sul fronte dell'efficienza energetica e dell'uso efficiente delle risorse.

Poiché può attingere a una formazione e una ricerca altamente qualificate e a un contesto innovativo, l'economia svizzera dispone di buone opportunità per ottenere sostanziali progressi in campo ambientale e, nel complesso, per beneficiare di impulsi positivi sul benessere. In quest'ottica occorrono però più investimenti in tecnologie, processi e prodotti a basso consumo di risorse, competenze «verdi» nel campo della formazione e capacità imprenditoriali nell'ambito del risparmio di risorse.

L'importanza economica di tecnologie a basso consumo di risorse (cleantech) è stata rilevata in uno studio di Ernst Basler + Partner e Nowak²⁵. Secondo questo studio, nel 2008 il settore cleantech occupava in Svizzera circa 160 000 persone. Con un valore aggiunto lordo stimato tra 18 e 20 miliardi di franchi, questo settore contribuisce al prodotto interno lordo in misura del 3–3,5 per cento circa. Le prospettive di crescita del comparto cleantech sono notevoli. A questa conclusione sono giunti vari studi internazionali. Il World Business Council for Sustainable Development²⁶ stima ad esempio che in settori con un forte impatto ambientale, come ad esempio l'energia, l'agricoltura, l'acqua ecc., la creazione di valore aumenterà globalmente di circa 4100 miliardi di dollari entro il 2050. A una stima simile è giunto anche lo studio effettuato da Roland Berger Strategy Consultants, citato nell'Umwelttechnologie-Atlas für Deutschland²⁷. Gli autori stimano per il comparto cleantech mondiale un volume di mercato attuale complessivo di 2044 miliardi di euro e fino al 2025 prevedono tassi di crescita annui tra il 3 e il 9 per cento. Nel periodo 2000–2007, le esportazioni delle imprese svizzere si sono concentrate maggiormente nei settori gestione dei rifiuti e uso efficiente delle risorse, con un 40 per cento di tutte le esportazioni cleantech²⁸.

Nell'ambito del proprio programma per promuovere l'uso efficiente delle risorse «ProgRess», il Governo federale tedesco²⁹ ha fatto esaminare tra l'altro anche le opportunità di mercato dell'economia a ciclo chiuso. I risultati mostrano che i tassi

²⁴ Kristof K. et al. (2010), Materialeffizienz und Ressourcenschonung «MaRess» – Endbericht des Projekts, Wuppertal (disponibile solo in tedesco).

²⁵ Ernst Basler & Partner, NET Nowak Energie & Technologie AG (2009), Cleantech Schweiz. Studie zur Situation von Cleantech-Unternehmen in der Schweiz. Su incarico dell'Ufficio federale della formazione professionale e della tecnologia UFFT (in tedesco, con riassunto in francese).

²⁶ WBCSD (2010), Vision 2050, The new agenda for business, www.wbcsd.org/ > Vision to Action > Vision 2050 > Vision 2050: The new agenda for business.

²⁷ BMU (2012), GreenTech made in Germany 3.0, Umwelttechnologie-Atlas für Deutschland, Berlino (disponibile solo in tedesco).

²⁸ Fraunhofer ISI (2011), Optimierung der Wertschöpfungskette Forschung-Innovation-Markt im Cleantech-Bereich, Karlsruhe (disponibile solo in tedesco).

²⁹ Governo federale tedesco (2012), Deutsches Ressourceneffizienzprogramm (ProgRess), Programm zur nachhaltigen Nutzung und zum Schutz der natürlichen Ressourcen, Berlino (disponibile solo in tedesco).

di crescita annui per gli impianti nel settore dei rifiuti e del riciclaggio si situano intorno al tre per cento. Per i processi di riciclo high-tech, come ad esempio le tecnologie per la rapida separazione delle varie frazioni di plastica, si attende addirittura una crescita annua del 15 per cento fino al 2020.

2 Iniziativa popolare federale «Per un'economia sostenibile ed efficiente in materia di gestione delle risorse (economia verde)»

2.1 Aspetti formali e validità dell'iniziativa

2.1.1 Testo dell'iniziativa

L'iniziativa popolare federale «Per un'economia sostenibile ed efficiente in materia di gestione delle risorse (economia verde)» ha il seguente testo:

I

La Costituzione federale³⁰ è modificata come segue:

Art. 94a (nuovo) Economia sostenibile ed efficiente in materia
di gestione delle risorse

¹ La Confederazione, i Cantoni e i Comuni operano a favore di un'economia sostenibile ed efficiente in materia di gestione delle risorse. Promuovono la chiusura del ciclo della materia e provvedono affinché le attività economiche non pregiudichino il potenziale delle risorse naturali, evitando il più possibile i pericoli e i danni all'ambiente.

² Per attuare i principi di cui al capoverso 1, la Confederazione fissa obiettivi a medio e lungo termine. All'inizio di ogni legislatura redige un rapporto sul grado di raggiungimento di tali obiettivi. Nel caso in cui essi non vengano raggiunti, nell'ambito delle loro competenze la Confederazione, i Cantoni e i Comuni adottano misure supplementari o rafforzano quelle esistenti.

³ Per promuovere un'economia sostenibile ed efficiente in materia di gestione delle risorse, la Confederazione può segnatamente:

- a. promuovere la ricerca, l'innovazione e la commercializzazione di beni e servizi, nonché le sinergie fra attività economiche;
- b. emanare prescrizioni sui processi di produzione, sui prodotti e sui rifiuti, nonché sugli acquisti pubblici;
- c. adottare misure di natura fiscale o budgetaria; in particolare può istituire incentivi fiscali positivi e prelevare sul consumo delle risorse naturali un'imposta di incentivazione a destinazione vincolata o senza incidenza sul bilancio.

II

Le disposizioni transitorie della Costituzione federale sono modificate come segue:

*Art. 197 n. 8 (nuovo)*³¹

*8. Disposizione transitoria dell'articolo 94a
(Economia sostenibile ed efficiente in materia di gestione delle risorse).*

Entro il 2050 l'«impronta ecologica» della Svizzera viene ridotta in modo tale che, rapportata alla popolazione mondiale, non superi l'equivalente di un pianeta Terra.

2.1.2 Riuscita dell'iniziativa e termini per la sua trattazione

L'iniziativa popolare federale «Per un'economia sostenibile ed efficiente in materia di gestione delle risorse (economia verde)» è stata sottoposta ad esame preliminare dalla Cancelleria federale³² il 22 febbraio 2011 e depositata il 6 settembre 2012 entro il termine prescritto e con il numero di firme richiesto. La Cancelleria federale ha quindi constatato con decisione del 9 ottobre 2012 che con 112 098 firme valide l'iniziativa popolare è riuscita³³.

L'iniziativa ha la forma di un progetto completamente elaborato. Il nostro Collegio presenta invece un controprogetto indiretto. Secondo l'articolo 97 capoverso 2 della legge del 13 dicembre 2002³⁴ sul Parlamento (LParl), il Consiglio federale deve quindi sottoporre al più tardi entro il 6 marzo 2014 i disegni di decreto e un messaggio. Secondo l'articolo 100 LParl, l'Assemblea federale deve decidere in merito alla raccomandazione di voto entro il 6 marzo 2015. Secondo l'articolo 105 LParl, l'Assemblea federale può prorogare di un anno i termini di trattazione se una Camera si pronuncia per un controprogetto o per un disegno di atto legislativo strettamente connesso all'iniziativa.

2.1.3 Validità

L'iniziativa adempie i requisiti di validità di cui all'articolo 139 capoverso 3 della Costituzione federale³⁵ (Cost.):

- a. è presentata in forma di progetto elaborato e soddisfa pertanto i requisiti di unità della forma;
- b. le singole parti dell'iniziativa sono intrinsecamente connesse ed è pertanto rispettata l'unità della materia;
- c. l'iniziativa non viola disposizioni cogenti del diritto internazionale e soddisfa pertanto i requisiti di compatibilità con il diritto internazionale.

³¹ Il numero definitivo di questa disposizione transitoria sarà stabilito dalla Cancelleria federale dopo la votazione popolare.

³² FF **2011** 1967

³³ FF **2012** 7435

³⁴ RS **171.10**

³⁵ RS **101**

2.2 Obiettivi e contenuto dell'iniziativa

2.2.1 Situazione iniziale per l'origine dell'iniziativa

L'iniziativa popolare federale «Per un'economia sostenibile ed efficiente in materia di gestione delle risorse (economia verde)» è stata lanciata l'8 marzo 2011, in un periodo caratterizzato da problemi ambientali globali sempre più evidenti e da una crisi finanziaria ed economica globale. Nel 2008 il Programma delle Nazioni Unite per l'ambiente UNEP aveva presentato l'iniziativa Green Economy. L'OCSE aveva pubblicato nel 2011 la sua Green Growth Strategy e intensificato i suoi lavori in quest'ambito.

In Svizzera il Consiglio federale aveva approvato nell'ottobre 2010 un primo programma per un'economia verde con sei campi d'intervento³⁶ e nel settembre 2011 aveva adottato il Masterplan Cleantech³⁷, che costituisce un elemento dell'economia verde. Il comitato d'iniziativa ritiene tuttavia questi passi troppo incisivi, poiché lamenta l'assenza di un termine tassativo per raggiungere un'impronta ecologica pari a un pianeta Terra, dei mezzi finanziari per cogliere l'obiettivo e di incentivi al mercato, in particolare una riforma fiscale in senso ecologico. Inoltre deplora la mancanza di una strategia che, oltre al clima e all'energia, affrontasse tutti i carichi ambientali, nonché di un cambiamento paradigmatico da una società usa e getta a una società a ciclo chiuso.

2.2.2 Obiettivi e contenuto

Con una nuova disposizione costituzionale (art. 94a [nuovo] Cost.) da inserire nella sezione della Costituzione riservata all'economia, l'iniziativa intende obbligare la Confederazione, i Cantoni e i Comuni a perseguire un'economia sostenibile ed efficiente in materia di gestione delle risorse. Essi devono promuovere cicli dei materiali chiusi e far sì che le attività economiche non pregiudichino il potenziale di risorse naturali, evitando il più possibile i pericoli e i danni all'ambiente.

A tale scopo la Confederazione deve fissare obiettivi di medio e lungo termine nonché presentare regolarmente un rapporto sullo stato del raggiungimento degli obiettivi. Se gli obiettivi non vengono raggiunti, la Confederazione, i Cantoni e i Comuni devono adottare misure supplementari.

A livello di misure, la Confederazione deve tra l'altro promuovere le innovazioni, emanare prescrizioni concernenti i prodotti e i processi nonché adottare provvedimenti fiscali e budgetari come ad esempio le tasse d'incentivazione sul consumo di risorse naturali.

Nella disposizione transitoria (art. 197 n. 8 [nuovo] Cost.) l'iniziativa chiede per il 2050 la realizzazione dell'obiettivo di lungo termine di una «impronta ecologica», che calcolata sulla popolazione mondiale non superi in consumi le risorse di un pianeta Terra.

³⁶ www.bafu.admin.ch > Temi > Economia > Economia verde > Incarico del Consiglio federale 2010

³⁷ www.cleantech.admin.ch > Masterplan Cleantech

L'iniziativa mira a trasformare l'attuale economia in un'economia a ciclo chiuso. Per raggiungere questo obiettivo occorre chiudere i cicli dei materiali e promuovere l'uso efficiente delle risorse e alternative ecologiche. Il comitato d'iniziativa mira non solo a proteggere l'ambiente, ma anche a realizzare il passaggio a un'economia sostenibile in chiave futura e garantire posti di lavoro. Mentre oggi la responsabilità ecologica grava sulle spalle dei consumatori, con la trasformazione in senso ecologico dell'economia si potrebbe garantire che essi acquistino prodotti naturali, efficienti nell'uso delle risorse e sostenibili³⁸.

2.2.3 Spiegazione e interpretazione del testo dell'iniziativa

Obiettivo quantitativo nella disposizione transitoria

L'obiettivo dell'iniziativa viene definito in termini quantitativi e temporali nella disposizione transitoria nell'articolo 197 numero 8 (nuovo). Entro il 2050 l'«impronta ecologica» della Svizzera deve essere ridotta in misura tale che, calcolata sulla popolazione mondiale, non superi in consumi le risorse di un pianeta Terra.

L'iniziativa non si esprime in merito al metodo utilizzato per la misurazione dell'impronta ecologica. Il metodo più diffuso e standardizzato a livello internazionale è quello secondo Wackernagel³⁹. Questo viene sviluppato costantemente, ma è solo uno dei vari approcci disponibili⁴⁰. Ad esempio nel 2006 l'UST, l'ARE, la DSC e l'UFAM hanno fatto calcolare l'impronta ecologica della Svizzera in un proprio studio con una base di dati migliorata (von Stokar et al. 2006)⁴¹.

L'impronta ecologica secondo Wackernagel rappresenta con un'unica cifra l'impatto totale dell'uomo sull'ambiente. Per i prodotti consumati si stima la superficie (teorica) necessaria per produrli e assorbire le emissioni causate per la loro produzione. Ad esempio l'impronta ecologica di una derrata alimentare corrisponde alla superficie di terreno agricolo necessario più la superficie supplementare occorrente per assorbire le emissioni di CO₂ causate dalla produzione e dal trasporto.

In un passo successivo, l'impronta ecologica viene rapportata alla biocapacità della Terra. La biocapacità rappresenta la superficie disponibile, tenendo conto della capacità di rigenerazione della natura. L'impronta ecologica pro capite della Svizzera corrisponde a 2,8 volte la biocapacità disponibile a livello mondiale⁴².

L'impronta ecologica secondo Wackernagel non tiene conto degli aspetti ecologici, il cui calcolo in unità di superficie risulta molto difficile o impossibile. Si tratta in concreto dell'inquinamento delle acque, dell'aria e del suolo, lo sfruttamento di importanti risorse non rinnovabili o di altri aspetti come ad esempio gli effetti dell'energia nucleare. Ciò ha come conseguenza che i gas serra ricevono una ponderazione comparativamente elevata.

38 www.grueneinitiativen.ch > Grüne Wirtschaft. Die Volksinitiative.

39 www.footprintnetwork.org > Footprint Science > Methodology and Sources

40 cfr. ad es. Wiedmann e Barrett (2010): A Review of the Ecological Footprint Indicator Perceptions and Methods

41 von Stokar, Rüegge, Schmill (2006): Der ökologische Fussabdruck der Schweiz. Ein Beitrag zur Nachhaltigkeitsdiskussion. www.bfs.admin.ch > Temi > Sviluppo sostenibile > Analisi > Impronta ecologica

42 www.bfs.admin.ch > Temi > Sviluppo sostenibile > Analisi > Impronta ecologica
www.footprintnetwork.org/images/trends/2012/pdf/2012_switzerland.pdf

L'impronta ecologica della Svizzera è riferita allo sfruttamento dell'ambiente causato dal consumo finale svizzero. Una parte considerevole di questo consumo avviene all'estero (elevata quota di importazioni del consumo finale svizzero). La questione se l'impronta ecologica ammessa potrebbe essere compensata in misura limitata tramite misure all'estero dovrebbe essere chiarita a livello legislativo, poiché il testo dell'iniziativa non si esprime in merito.

Principi

Il nuovo articolo 94a capoverso 1 fissa i principi base per un'economia verde. Chiede l'impegno della Confederazione, dei Cantoni e dei Comuni in favore di un'economia verde e stabilisce che le attività economiche non devono compromettere le risorse naturali. In particolare chiede che vengano promossi cicli della materia chiusi. Dal punto di vista giuridico occorre osservare che da sola questa parte non è sufficiente a creare una competenza della Confederazione. Nell'ambito delle loro competenze, la Confederazione e i Cantoni devono osservare i principi stabiliti nel capoverso 1. La formulazione corrisponde almeno in parte a quella dell'attuale articolo 73 Cost. (sostenibilità), che però ha carattere programmatico e non attribuisce alla Confederazione alcuna competenza normativa.

Obiettivi intermedi

Il nuovo articolo 94a capoverso 2 chiede che la Confederazione fissi obiettivi di medio e lungo termine. Questa richiesta è riferita ai principi di cui al capoverso 1 e, di conseguenza, anche all'obiettivo «Impronta ecologica pari a un pianeta Terra» secondo la disposizione transitoria. Se gli obiettivi non sono raggiunti, la Confederazione, i Cantoni e i Comuni devono adottare misure supplementari. Questa prescrizione sarebbe nuova nella Costituzione federale. Gli obiettivi intermedi sarebbero ad esempio sanciti a livello legislativo e la Confederazione dovrebbe stilare periodicamente un rapporto sullo stato di raggiungimento degli obiettivi.

Misure

Per mantenere la rotta verso l'obiettivo, la Confederazione dovrebbe adottare misure, per le quali il testo dell'iniziativa mette a disposizione, con la formulazione potestativa nell'articolo 94a capoverso 3, una serie di strumenti.

Secondo la lettera a, sono promosse attivamente la ricerca, l'innovazione e la commercializzazione di beni e servizi, nonché le sinergie fra attività economiche.

La lettera b prevede una competenza normativa nei seguenti settori: processi di produzione, prodotti, rifiuti e acquisti pubblici. L'elemento decisivo della disposizione proposta è che la Confederazione riceverebbe una competenza normativa completa nell'ambito dell'uso sostenibile delle risorse, mentre l'attuale competenza sancita nell'articolo 74 Cost. si orienta alla protezione dell'uomo e del suo ambiente naturale da effetti nocivi o molesti.

Alla lettera c sono previsti provvedimenti fiscali e di bilancio. Con la nuova disposizione la Confederazione riceverebbe una competenza completa per l'introduzione di tasse ecologiche. Al contrario di quanto avviene con la competenza per la riscossione di tasse di incentivazione, la Confederazione potrebbe impiegare le tasse ecologiche per finanziare misure o per compensare tasse già esistenti. La disposizione può essere definita completa, poiché consente di includere una serie di oggetti fiscali. Ad esempio sarebbero ipotizzabili tasse sulle materie prime primarie, la cui coltivazio-

ne, raccolta, preparazione, trasporto, uso, riciclaggio o smaltimento comportano elevati carichi ambientali (p. es. metalli, composti del carbonio per la produzione di plastiche, legno non gestito in modo sostenibile), tasse sul consumo di suolo provocato dall'impermeabilizzazione derivante dall'attività edilizia o su alcuni prodotti ecologicamente molto rilevanti (p. es. olio di palma o mangime di soia da produzione non sostenibile, prodotti fitosanitari).

Inoltre la lettera c prevede anche incentivi fiscali positivi, che possono essere intesi come sgravi fiscali con motivazioni ecologiche. Ad esempio sarebbero ipotizzabili tariffe agevolate dell'imposta federale sugli autoveicoli per veicoli che nel corso del loro intero ciclo di vita presentano un carico ambientale ridotto oppure agevolazioni nella fiscalità delle imprese per le aziende particolarmente sostenibili.

2.3 Valutazione dell'iniziativa

2.3.1 Valutazione delle richieste dell'iniziativa

La richiesta dell'iniziativa popolare di perseguire un'economia sostenibile ed efficiente in materia di gestione delle risorse, che preservi le risorse naturali è importante: la capacità di sopportazione del Pianeta pone chiari limiti al nostro modo di consumare e produrre. La richiesta di un'economia a ciclo chiuso e di un approccio completo per ridurre il consumo non sostenibile di risorse costituisce uno sviluppo della politica ambientale (art. 74 Cost.). Alla luce delle urgenti sfide ecologiche, la richiesta dell'iniziativa di rendere più vincolante la sostenibilità oltre i dettami dell'articolo 73 Cost. è legittima.

L'attuale base costituzionale offre già la possibilità di attuare misure mirate a livello legislativo. Le vigenti disposizioni nella legge federale del 7 ottobre 1983⁴³ sulla protezione dell'ambiente (LPAmb) presentano ancora lacune, ma queste possono essere affrontate a livello legislativo senza una modifica della Costituzione.

2.3.2 Effetti dell'iniziativa in caso di accettazione

Per raggiungere l'ambizioso obiettivo «Impronta ecologica pari a un pianeta Terra entro il 2050» occorrerebbe adottare misure economicamente incisive. Gli effetti concreti dell'iniziativa dipendono tuttavia fortemente dall'impostazione delle misure da parte della Confederazione e dei Cantoni.

Effetti degli obiettivi

In caso di accettazione dell'iniziativa, la Confederazione avrebbe l'obbligo di realizzare l'obiettivo «Impronta ecologica pari a un pianeta Terra entro il 2050», sancito nella disposizione transitoria con un termine temporale, e definire a medio e lungo termine gli obiettivi intermedi necessari. Questo percorso sancito dalla Costituzione è da intendersi come obiettivo prioritario dell'iniziativa e costituisce pertanto l'elemento centrale per la valutazione degli effetti.

Calcolata con il metodo di Wackernagel, l'impronta ecologia della Svizzera ammonta attualmente a 2,8 pianeti Terra. Per ridurre il consumo di risorse della Svizzera a

43 RS 814.01

«un pianeta Terra», occorrerebbe ridurre del 65 per cento circa l'attuale consumo di risorse. Secondo le stime degli esperti, tuttavia, già una riduzione del 40 per cento richiederebbe misure molto incisive (cfr. EBP 2013). Inoltre occorre considerare che l'ordine di grandezza del 65 per cento va inteso in senso statico, mentre in uno scenario dinamico occorrerebbe anche considerare che la biocapacità della Terra dovrebbe diminuire ulteriormente entro il 2050 a causa del persistente inquinamento e dovrebbe quindi essere ripartita su più persone a seguito dell'aumento della popolazione mondiale⁴⁴. Ciò farebbe diminuire l'impronta ecologica ammessa pro capite.

Anche se la futura crescita economica fino al 2050 potrà creare maggiori spazi per progressi ecologici (progressi tecnologici, una crescente coscienza ecologica), l'esperienza accumulata sinora insegna che un'economia più forte implica maggiori consumi e un crescente impiego di risorse naturali. Questo scenario rende ancora più ambiziosa la riduzione richiesta. Per questo motivo l'obiettivo «Impronta ecologica pari a un pianeta Terra entro il 2050» richiederebbe misure attuabili rapidamente e che dovrebbero incidere profondamente nella vita economica, nonché limitazioni dei consumi.

Effetti delle misure

Le misure possibili producono effetti differenti:

All'articolo 94a capoverso 3 lettera a sono previste misure per la promozione della ricerca e dell'innovazione. A causa dell'ambizioso obiettivo di un'impronta ecologica pari a un pianeta Terra, occorrerebbe aumentare o deviare massicciamente gli attuali mezzi disponibili, con conseguenti grandi sfide sul piano del loro impiego efficiente. A lungo termine ciò rafforzerebbe il capitale umano nonché la piazza economica e tecnologica svizzera.

Inoltre la lettera a prevede la promozione della commercializzazione di beni e servizi nonché delle sinergie fra attività economiche. La piazza economica per servizi, tecnologie e prodotti sostenibili ed efficienti nell'uso delle risorse ne trarrebbe vantaggi derivanti anche dallo sfruttamento di opportunità di sbocco supplementari in importanti mercati del futuro. Le tecnologie ambientali esportate forniscono un contributo supplementare alla riduzione del carico ambientale. Le misure di commercializzazione statali sono tuttavia molto costose, generano distorsioni del mercato e possono creare ostacoli al commercio.

Gli effetti delle prescrizioni per i processi di produzione, i prodotti e i rifiuti secondo l'articolo 94a capoverso 3 lettera b dipendono fortemente dall'impostazione di queste prescrizioni. Oltre all'efficienza energetica, le prescrizioni interesserebbero probabilmente l'efficienza dei materiali, la durata di vita dei prodotti nonché la sostenibilità nella produzione e nella coltivazione agricola. Nel caso ideale queste prescrizioni sono ben coordinate a livello internazionale, prescrivono obiettivi e non tecnologie, favoriscono l'innovazione e l'impiego della migliore tecnica disponibile.

Le prescrizioni concernenti gli acquisti pubblici secondo la lettera b avrebbero un grande effetto leva a causa del volume degli acquisti dell'ente pubblico (ca. 10 % del PIL). Queste prescrizioni sosterebbero le imprese con prodotti a basso consumo di risorse, ma produrrebbero in parte anche costi supplementari negli acquisti pubblici. Considerando l'intero ciclo di vita, tuttavia, gli acquisti sostenibili possono anche

⁴⁴ Cfr. UN (2008): World Population Prospects: The 2008 Revision (New York: United Nations).

risultare meno costosi rispetto a quelli tradizionali. Inoltre occorre considerare che nel settore degli appalti pubblici la Svizzera è vincolata agli impegni internazionali nell'ambito dell'OMC, dell'accordo bilaterale con l'UE sugli appalti pubblici e ad altri accordi di diritto commerciale.

I provvedimenti di cui all'articolo 94a capoverso 3 lettera c (provvedimenti fiscali e di bilancio) offrono potenziali vantaggi in termini di efficienza, che a seconda dell'impostazione possono fornire un grande contributo per la correzione di distorsioni del mercato tramite costi esterni. Tuttavia il testo dell'iniziativa non dà concretezza ai possibili oggetti fiscali. Anche per questa categoria di provvedimenti gli effetti dipendono fortemente dall'impostazione concreta, ad esempio dal fatto che parallelamente all'introduzione di tasse ambientali vengano ridotte in ugual misura altre tasse che hanno un effetto distorsivo. Mentre l'attuale stato delle conoscenze in materia di tasse sul CO₂ e sull'energia è molto fondato e consente di presumere effetti moderati di queste tasse sull'economia⁴⁵, quello relativo alle conoscenze in materia di nuove tasse sulle risorse naturali è ancora molto limitato. Ad esempio non si devono sottovalutare le difficoltà di attuazione e gli oneri esecutivi delle tasse sull'impronta ecologica dei prodotti. A causa dell'elevata complessità non esistono infatti ancora modelli quantitativi per la valutazione degli effetti dell'iniziativa. Nel settore della politica climatica ed energetica sono stati invece approntati modelli quantitativi (cfr. messaggi concernenti la legge sul CO₂⁴⁶ e la Strategia energetica 2050⁴⁷). I gas serra costituiscono una quota rilevante dell'impronta ecologica. Con la politica climatica e la Strategia energetica 2050 sono stati già avviati due importanti provvedimenti in questo settore, i cui effetti sull'economia nazionale sono complessivamente moderati. Se l'iniziativa popolare venisse accettata, occorrerebbe forzare ancora più rapidamente l'uscita dai vettori energetici fossili. Secondo i modelli menzionati, i costi per l'economia nazionale potrebbero aumentare in misura sostanziale.

Ma oltre a questo, l'iniziativa popolare comporterebbe soprattutto nuovi provvedimenti volti a ridurre anche le emissioni grigie di gas serra e l'energia grigia della domanda finale interna; occorrerebbe dunque includere anche le prestazioni preliminari all'estero per la fabbricazione dei prodotti consumati qui. Ma anche negli altri settori ambientali si dovrebbero ottenere importanti miglioramenti ecologici e per farlo occorrerebbero provvedimenti per la salvaguardia delle risorse in tutti i settori del consumo e della produzione. Il grado di coinvolgimento dei singoli settori del consumo (lato della domanda) ed economici (lato dell'offerta) può essere stimato qualitativamente sulla base degli studi disponibili⁴⁸.

⁴⁵ Ad esempio, alcuni studi attuali per la Svizzera mostrano che un sistema di tasse di incentivazione per il clima e l'energia sortisce effetti leggermente negativi sulla crescita, che possono essere in parte compensati includendo i costi esterni evitati. Per quanto concerne la distribuzione, i provvedimenti possono essere impostati in modo ampiamente neutrale, ma si verificheranno comunque spostamenti tra i vari settori economici.

⁴⁶ FF 2009 6467

⁴⁷ FF 2013 6489

⁴⁸ Cfr. ad es. Ernst Basler und Partner (2013): Ressourceneffizienz Schweiz: Grundlagenbericht zur Ressourceneffizienz und Rohstoffnutzung. Cfr. anche la risposta del Consiglio federale all'interpellanza del Gruppo dei Verdi «L'impronta ecologica della Svizzera oggi e nel 2050» www.parlamento.ch > Ricerca > 20133101.

Settori del consumo interessati

Per quanto concerne la domanda sono rilevanti per l'ambiente soprattutto tre settori del consumo: l'alimentazione, l'abitazione e la mobilità privata (cfr. ad es. EBP 2013). Di conseguenza questi tre settori sarebbero particolarmente interessati da un'eventuale accettazione dell'iniziativa.

Nel *settore dell'alimentazione* occorrerebbe da un lato ridurre nettamente lo spreco alimentare, pari attualmente a circa il 30 per cento. Inoltre si dovrebbe fortemente migliorare la composizione degli alimenti consumati (ad es. riducendo la quota di alimenti di origine animale e aumentando quella di alimenti stagionali e a basso consumo di risorse).

Nel *settore dell'abitazione* occorrerebbe soprattutto ridurre ulteriormente i consumi di energia. Le misure previste dalla politica climatica e dalla Strategia energetica 2050 dovrebbero essere applicate coerentemente e, se necessario, rafforzate. Infine occorrerebbe ridurre il consumo di superficie pro capite (rafforzamento della politica di pianificazione del territorio).

Nel *settore della mobilità* sarebbe necessario abbandonare i vettori energetici fossili, ma ciò implicherebbe un potenziamento della politica climatica e della Strategia energetica e, di conseguenza, una rapida introduzione della riforma fiscale ecologica. Al contempo occorrerebbero incentivi per l'acquisto di autoveicoli prodotti con un basso consumo di risorse e per una migliore ripartizione modale, ossia una migliore ripartizione del volume di traffico tra i singoli vettori di trasporto, nonché ulteriori misure di pianificazione del territorio volte a ridurre le esigenze di mobilità. Ad esserne interessate sarebbero soprattutto le economie domestiche e le imprese (mobilità più costosa).

Settori economici interessati

Per quanto concerne l'offerta, ossia dell'*economia svizzera*, sarebbero coinvolti molti settori, ma quelli con elevata rilevanza ambientale ne sarebbero interessati in misura particolarmente forte, in positivo o in negativo. La possibilità che alcuni singoli settori possano trarre benefici, ad esempio da misure volte a promuovere le tecnologie o il mercato, o subire particolari aggravii, per esempio a causa di tasse di incentivazione o prescrizioni, dipenderebbe in larga misura dagli strumenti selezionati.

Nel *settore dell'alimentazione e dell'agricoltura* occorrerebbe rafforzare nettamente gli sforzi di ecologizzazione intrapresi finora, ad esempio quelli riguardanti la ridefinizione dell'assortimento nel commercio al dettaglio e nella gastronomia, nell'importazione di alimenti e mangimi, nell'impiego di fertilizzanti e prodotti fitosanitari, nella riduzione dei gas serra, delle immissioni di sostanze inquinanti nelle acque e nel suolo e miglioramenti nell'ambito delle superfici per la promozione della biodiversità nell'agricoltura.

Nell'*industria* occorrerebbe portare avanti con maggiore decisione l'approccio basato sul ciclo di vita nello sviluppo e nel design (ecodesign) dei prodotti e nell'acquisto di materie prime, nonché ottenere progressi nell'uso efficiente dei materiali all'interno dei processi, nella sostituzione di metalli che inquinano l'ambiente, nel riciclaggio dei materiali e nei servizi innovativi (p. es. sharing). Oltre agli strumenti già esistenti, occorrerebbero prescrizioni (p. es. analoghe a quelle della direttiva UE sull'ecodesign) e un rafforzamento della promozione della ricerca e delle tecnologie ambientali nonché l'applicazione della migliore tecnica disponibi-

le. In questo caso ne sarebbe interessata fortemente l'industria chimica a causa della sua elevata rilevanza ambientale.

Nel *settore immobiliare e dell'edilizia* occorrerebbe soprattutto mettere in atto misure per ridurre ulteriormente il consumo di suolo e salvaguardare i terreni preziosi sotto il profilo agricolo ed ecologico (rafforzamento delle politiche di ordinamento del territorio, del suolo e della biodiversità). Ad esserne interessati sarebbero i proprietari di immobili (incluse le casse pensioni e il settore pubblico). Nel settore edile occorrerebbe forzare il risanamento energetico e ridurre il carico ambientale grigio degli edifici applicando metodi di costruzione più rispettosi delle risorse. Già in fase di progettazione ci si dovrebbe orientare a un ridotto impiego di materiale, a materiali ecocompatibili (come il legno e i materiali riciclati, tipi di cemento efficienti sotto il profilo delle risorse) nonché alla riciclabilità; inoltre occorrerebbe riutilizzare in modo più coerente i materiali di scavo.

Nel *settore delle materie prime* occorrerebbe ridurre il carico ambientale in fase di estrazione e di lavorazione. Poiché le fasi della creazione di valore sono effettuate prevalentemente all'estero, occorrerebbe rafforzare soprattutto le iniziative internazionali come gli attuali standard dell'OCSE sull'obbligo di diligenza per le materie prime provenienti da zone di guerra e ad alto rischio⁴⁹ oppure gli impegni istituiti di recente, come ad esempio l'iniziativa Better Gold.

Nel *settore del commercio e dei servizi finanziari* si dovrebbero ottenere sostanziali miglioramenti ecologici, in particolare occorrerebbe ridurre o vietare il commercio di prodotti con effetti particolarmente nocivi (p. es. torba, legno tropicale e olio di palma da produzione non sostenibile) e sostituirli con prodotti ottenuti in modo sostenibile. Le banche e le assicurazioni dovrebbero orientare maggiormente i loro assortimenti di prodotti secondo criteri ecologici, ad esempio nella politica d'investimento o nella concessione di crediti ipotecari.

Nel *settore dello smaltimento dei rifiuti e del riciclaggio* occorrerebbe ridurre la quantità di rifiuti iniziando dalla progettazione dei prodotti (ecodesign) e dal miglioramento dell'economia a ciclo chiuso (utilizzo a cascata, prescrizioni per la valorizzazione e obblighi di raccolta) nonché dalla prevenzione dell'inquinamento nei Paesi in cui sono esportati i rifiuti. Queste misure interesserebbero in particolare le imprese operanti nei settori della gestione dei rifiuti, del commercio al dettaglio, dell'edilizia e dell'industria.

Effetti sulla crescita, sulla competitività e sull'occupazione

Poiché l'impronta ecologica pari a un pianeta Terra entro il 2050 costituisce un obiettivo ambientale molto ambizioso, è doveroso attendersi che a breve e medio termine il suo raggiungimento andrebbe a scapito di obiettivi economici come la crescita, la competitività e l'occupazione.

A lungo termine, invece, si può fondamentalmente presumere che un'economia efficiente nell'uso delle risorse porterebbe vantaggi economici, tra i quali vi sono risparmi sui costi per la piazza produttiva Svizzera, innovazioni che promuovono la crescita in mercati del futuro e lo sfruttamento di nuovi canali di sbocco con effetti positivi sull'occupazione. Se in questa prospettiva di lungo periodo si includono

⁴⁹ OCSE Due Diligence Guidance for Responsible Supply Chains of Minerals from Conflict-Affected and High-Risk Areas; un'altra iniziativa è l'Extractive Industries Transparency Initiative (EITI).

anche i costi esterni, il rapporto costi-benefici di un'economia sostenibile ed efficiente nell'impiego delle risorse migliora ulteriormente.

A breve termine, invece, le economie domestiche e le imprese dovrebbero sopportare costi supplementari derivanti dall'introduzione di tasse ambientali e prescrizioni. Ne consegue una riduzione delle possibilità di consumo delle economie domestiche e dei margini di manovra delle imprese. I prezzi per i beni e servizi che causano esternalità negative aumenterebbero fortemente e ci sarebbe da attendersi una sensibile riduzione delle crescita e un cambiamento strutturale con nuovi requisiti in materia di qualifiche. Eventuali elementi protezionistici, che non potrebbero essere esclusi se fosse accettata l'iniziativa, comprometterebbero l'efficienza dell'economia in Svizzera e peggiorerebbero il tenore della politica commerciale.

In sintesi si può dunque prevedere che mentre nel lungo termine un'economia efficiente in materia di gestione delle risorse offre un grande potenziale economico, la fase di passaggio a una tale economia deprime la crescita e la competitività internazionale della piazza Svizzera con effetti negativi sul mercato del lavoro.

Ripercussioni finanziarie e a livello di personale per Confederazione e Cantoni

Poiché l'iniziativa non contiene prescrizioni sulla composizione del pacchetto di provvedimenti, mancano punti di riferimento per una stima quantitativa delle necessarie risorse finanziarie e di personale. Tuttavia l'attuazione dei provvedimenti necessari per raggiungere l'ambizioso obiettivo comporterebbe sicuramente oneri finanziari e per il personale molto elevati.

Sul piano del personale, la Confederazione, i Cantoni e i Comuni sarebbero confrontati con un elevato fabbisogno supplementare per la costante elaborazione di misure efficaci, per la loro realizzazione ed esecuzione nonché per il coordinamento tra i tre livelli dello Stato. Il fabbisogno di personale potrebbe essere di gran lunga superiore alla dozzina di posti di lavoro stimati per la revisione della LPAmb. Sul piano delle conseguenze finanziarie, peserebbero soprattutto le misure previste dal capoverso 3 lettera a, segnatamente la promozione della ricerca e dell'innovazione, la promozione della commercializzazione di beni e servizi nonché delle sinergie fra attività economiche, nelle quali lo Stato dovrebbe assumersi un ruolo di sostegno in mercati molto diversi.

Solo per le misure nel settore della ricerca e dell'innovazione nonché per quelle relative alla commercializzazione di beni e servizi previste dal testo dell'iniziativa occorrerebbero mezzi finanziari nell'ordine di centinaia di milioni di franchi. A quest'ordine di grandezza si giunge anche sulla base delle esperienze accumulate nella politica energetica e climatica. I mezzi finanziari dovrebbero provenire dai fondi pubblici generali oppure dagli introiti derivanti da tasse di incentivazione secondo il capoverso 3 lettera c.

2.3.3 Pregi e difetti dell'iniziativa

Alla luce degli impellenti problemi globali che riguardano le risorse e dei possibili effetti irreversibili sugli ecosistemi globali provocati dal superamento di una soglia critica, l'obiettivo dell'iniziativa di perseguire, con un approccio esaustivo, un'economia sostenibile ed efficiente in materia di gestione delle risorse naturali è importante. Ridurre l'impronta ecologica globale a «un pianeta Terra» è necessario, poiché

l'uso efficiente delle basi naturali della vita non è solo una necessità di politica ambientale, bensì anche di politica economica. Pertanto l'iniziativa punta nella giusta direzione.

Nella situazione attuale, tuttavia, l'obiettivo definito nella disposizione transitoria di ridurre in modo vincolante entro il 2050 l'impronta ecologica della Svizzera in misura tale che non superi in consumi le risorse di un pianeta Terra è difficilmente realizzabile. Quel che è certo è che bisogna ridurre l'impronta ecologica della Svizzera, poiché se l'umanità consumasse come la Svizzera occorrerebbero 2,8 pianeti Terra. Inoltre è responsabilità e interesse della Svizzera orientarsi già ora con passi concreti ai limiti di sopportazione della Terra, che si vanno delineando a lungo termine.

L'obiettivo quantitativo definito a livello costituzionale darebbe tuttavia all'impronta ecologica un peso eccessivo rispetto ad altri obiettivi costituzionali. Anche se i miglioramenti dell'efficienza e le innovazioni riducono i costi d'esercizio ed esterni e rafforzano la piazza economica svizzera, i costi a breve termine sono sproporzionatamente elevati per l'economia e per i consumatori. Nella situazione attuale, il rapporto costi-benefici di una realizzazione dell'iniziativa popolare è troppo sfavorevole.

A seguito dell'interconnessione globale delle catene di creazione di valore è assolutamente prioritario definire una procedura coordinata a livello internazionale per la stabilità ecologica del sistema. In questo contesto non è opportuno sancire tassativamente nella Costituzione federale l'obiettivo quantitativo di un'impronta ecologica pari a un pianeta Terra entro il 2050.

Le misure proposte, che dovrebbero essere messe in atto dalla Confederazione per cogliere l'obiettivo e inasprite o ampliate in caso di mancato mantenimento della rotta verso l'obiettivo, potrebbero suscitare il timore di un'ondata di regolamentazioni e di una pianificazione centralizzata delle risorse. Sebbene gran parte delle misure di cui al capoverso 3 corrisponda a competenze già esistenti, la loro menzione nominale e il sistema di obiettivi sancito nella Costituzione farebbero tuttavia aumentare la pressione e la legittimità per l'impiego di tali strumenti.

L'iniziativa presenta un'ulteriore lacuna di rilievo: la norma fiscale è formulata in modo molto aperto e non soddisfa il grado di precisione delle norme fiscali nella Costituzione federale. Il nostro Collegio ha già conferito un incarico per l'elaborazione di un modello per la riforma fiscale in senso ecologico nel settore energetico.

2.3.4 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera

Se l'iniziativa popolare fosse attuata, occorrerebbe tenere conto degli obblighi internazionali come quelli derivanti da convenzioni sull'ambiente e degli obblighi di diritto commerciale della Svizzera nei confronti dell'Organizzazione mondiale del commercio (OMC), dell'UE e di Stati terzi (cfr. il n. 4.5.2). La realizzazione dell'obiettivo quantitativo di un'impronta ecologica pari a un pianeta Terra entro il 2050 sancito a livello costituzionale comporterebbe anche provvedimenti incisivi rilevanti per il commercio. A seconda del contenuto delle concrete misure di attuazione non sarebbe possibile garantire il pieno rispetto degli obblighi di diritto commerciale della Svizzera.

2.4

Conclusioni

Il nostro Collegio apprezza la richiesta dell'iniziativa di perseguire un'economia sostenibile ed efficiente in materia di gestione delle risorse, che preservi le potenzialità delle risorse naturali. Alla luce delle urgenti sfide ecologiche e di possibili effetti ecologici irreversibili provocati dal superamento di una soglia critica, la Svizzera ha tutto l'interesse a gettare le basi per un'economia sostenibile ed efficiente in materia di gestione delle risorse.

Tuttavia l'obiettivo «Impronta ecologica pari a un pianeta Terra» è difficilmente raggiungibile per la Svizzera entro il 2050, poiché oltre la metà del carico ambientale del consumo svizzero è generato all'estero. La Confederazione dovrebbe intervenire nel sistema economico con misure incisive, senza poter tenere in debita considerazione la proporzionalità dei singoli provvedimenti. Le conseguenze sarebbero una limitazione dei consumi, un brusco cambiamento strutturale con effetti negativi sull'occupazione e conseguenti costi elevati per l'economia nazionale. L'economia non avrebbe tempo sufficiente per adattarsi progressivamente e mettere così a frutto i vantaggi in termini di efficienza e di opportunità di mercato offerti da una trasformazione in senso ecologico.

Il nostro controprogetto indiretto recepisce l'importante richiesta dell'iniziativa. Riteniamo tuttavia più opportuno procedere per fasi. Ciò consente alla Svizzera di rimodellare in modo flessibile la propria economia, tenendo debitamente conto della proporzionalità dei singoli provvedimenti. Pertanto, con il nostro controprogetto indiretto puntiamo su importanti primi passi per migliorare le condizioni quadro per un'economia nazionale improntata alla salvaguardia e all'impiego efficiente delle risorse, sull'autoresponsabilità dei singoli e su un meccanismo per un progresso continuo sancito nella legge, in virtù del quale il Consiglio federale presenta periodicamente al Parlamento un rapporto e all'occorrenza propone obiettivi raggiungibili e misurabili. Inoltre intende rafforzare in modo significativo gli sforzi a livello internazionale. In questo modo il nostro Collegio potrà affrontare il compito generazionale del passaggio a un'economia verde con un rapporto costi-benefici positivo.

3

Stato dell'economia verde

3.1

Concetto di economia verde

La strategia per un'economia verde ha come obiettivo l'affermazione di un'economia rispettosa delle risorse ed efficiente, in grado di rafforzare il benessere generale. Per raggiungere questo obiettivo occorre il contributo delle attuali politiche, integrato da misure volte ad aumentare nettamente l'uso efficiente delle risorse nell'ambito delle materie prime e dei prodotti di consumo.

L'importante contributo delle attuali politiche alla protezione dell'ambiente e alla riduzione del consumo di risorse naturali è illustrato nel numero 3.2, mentre le altre misure che devono fornire un apporto determinante all'economia verde sono contenute nel piano d'azione Economia verde (cfr. n. 3.3).

Prevedibili condizioni quadro statali in favore delle innovazioni costituiscono indubbiamente un elemento importante, ma da sole non bastano per implementare con successo un'economia verde, bensì occorre anche un forte impegno volontario

da parte dell'economia e della società. Un ruolo decisamente importante spetta all'economia. Gli imprenditori e le associazioni economiche si assumono già oggi nel loro stesso interesse responsabilità per un'economia verde e numerosi imprenditori hanno fornito notevoli prestazioni sul fronte dell'efficienza energetica, dell'uso efficiente delle risorse e delle materie prime. Questi sforzi devono essere ulteriormente rafforzati, poiché l'economia svizzera ha bisogno che la qualità e la sicurezza degli approvvigionamenti di risorse naturali continuino a essere garantite.

3.2 Ambiti politici che contribuiscono all'economia verde

Vari ambiti politici forniscono già oggi importanti contributi per ridurre l'impatto ambientale e rendere più verde l'economia.

Politica climatica: secondo la riveduta legge del 23 dicembre 2011⁵⁰ sul CO₂ (legge sul CO₂), nel periodo 2013–2020 le emissioni interne di gas serra dovranno essere ridotte almeno del 20 per cento rispetto al 1990. Per raggiungere questo obiettivo si dovrà continuare ad applicare e migliorare le misure affermatesi nel periodo 2008–2012 (p. es. taxa di incentivazione sul CO₂, sui combustibili, programma di risanamento degli edifici ecc.).

Politica energetica: nel 2011 il Consiglio federale e il Parlamento hanno preso la decisione di principio di abbandonare gradualmente l'energia nucleare. Con la Strategia energetica 2050 il Consiglio federale punta in primo luogo a una coerente valorizzazione dei potenziali di efficienza energetica esistenti e in secondo luogo allo sfruttamento dei potenziali esistenti nell'ambito dell'energia idroelettrica e delle nuove energie rinnovabili sole, legno, biomassa, vento, geotermia e calore ambientale, pur mantenendo nella ponderazione degli interessi un rapporto equilibrato tra le esigenze di protezione e di utilizzo.

Politica di crescita: il Rapporto sulla politica di crescita 2012–2015 contiene ora il campo d'intervento «Garantire la sostenibilità delle esigenze ambientali». Nell'ottica di un'economia verde, con questo ambito si intende tenere conto dell'esauribilità di alcune risorse naturali e permettere al contempo la crescita. A lungo termine la capacità di rigenerazione del clima terrestre e il rispetto dei limiti di resistenza dell'ambiente naturale alle sostanze nocive sono essenziali per un'economia prospera.

Politica sulla biodiversità: la Strategia Biodiversità Svizzera è stata adottata dal nostro Collegio nell'aprile 2012 e contiene dieci obiettivi strategici. I suoi contributi diretti a un'economia verde sono in particolare le misure perseguite per un impiego sostenibile delle risorse, la verifica di incentivi finanziari e il rilevamento dei servizi ecosistemici (come contributo alla valutazione globale del benessere).

Politica agricola: la Politica agricola 2014–2017 prevede tra le altre misure l'orientamento mirato dei pagamenti diretti alla fornitura di varie prestazioni. Tra gli obiettivi vi sono l'aumento dell'uso efficiente delle risorse e delle materie prime, la preservazione dei terreni di coltura fertili, la promozione della biodiversità e di un modello di consumo sostenibile.

Politica forestale: con la Politica forestale 2020 adottata nell'estate 2011, il nostro Collegio ha fissato nuove priorità per una gestione del bosco sostenibile, efficiente e innovativa, tra cui ad esempio quella di contribuire maggiormente con il bosco e la sua gestione nonché con un maggiore utilizzo della materia prima rinnovabile legno all'attenuazione dei cambiamenti climatici.

Politica della risorsa legno: il legno è una delle materie prime naturali più importanti della Svizzera. Con la politica della risorsa legno si intende promuovere l'utilizzazione coerente e sostenibile del legno dei boschi svizzeri e la valorizzazione efficiente della materia prima legno.

Politica di ordinamento territoriale: la revisione della legge federale del 22 giugno 1979⁵¹ sulla pianificazione del territorio (LPT) e l'attuazione dell'iniziativa sulle abitazioni secondarie sono passi importanti in direzione di una utilizzazione parsimoniosa del suolo (p. es. prevenire l'urbanizzazione eccessiva, limitare gli insediamenti).

Politica estera e politica di sviluppo: il Messaggio concernente la cooperazione internazionale 2013–2016 include prescrizioni strategiche per la strutturazione di processi di sviluppo orientati alla sostenibilità e a un'economia verde. Questi obiettivi vengono realizzati dalla Cooperazione svizzera allo sviluppo e con i Paesi dell'Europa orientale in Paesi selezionati, ad esempio con impegni per uno sfruttamento sostenibile dei terreni, strategie di sviluppo a basse emissioni e improntate a un uso efficiente delle risorse, l'adattamento agli effetti del riscaldamento globale, la salvaguardia della biodiversità, la sostenibilità nell'estrazione e nel commercio di materie prime nonché per mezzo della collaborazione con organizzazioni multilaterali per lo sviluppo (ONU, Banca Mondiale ecc.) e della partecipazione a processi multilaterali (p. es. Rio+20).

3.3 Piano d'azione Economia verde

Il 13 ottobre 2010, il nostro Collegio ha definito sei campi di intervento dell'economia verde e conferito i relativi mandati ai settori dell'Amministrazione. L'8 marzo 2013 ha preso atto del rapporto del Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni DATEC «Economia verde: rendicontazione e piano d'azione»⁵² e conferito ai competenti dipartimenti il mandato di attuare le misure del piano d'azione. Il rapporto illustra lo stato dei lavori e riassume in un piano d'azione 27 misure esistenti o nuove.

Il piano d'azione funge da base per il presente disegno di revisione della LPAmb. Esso definisce quattro punti d'attuazione principali: a) obiettivo, misurazione, informazione e rendicontazione; b) rifiuti e materie prime; c) consumo e produzione; d) strumenti trasversali come, ad esempio, il rafforzamento dell'impegno internazionale.

⁵¹ RS 700

⁵² UFAM (2013), Economia verde: rendicontazione e piano d'azione, Berna (disponibile in tedesco e francese).

4 Controprogetto indiretto

4.1 Aspetti fondamentali del modello

4.1.1 Premessa

Per poter affrontare le attuali sfide ecologiche sono necessari un ulteriore sviluppo e una modernizzazione della politica ambientale, così come discusso tra l'altro in occasione della Conferenza dell'ONU sullo sviluppo sostenibile di Rio 2012. Le presenti modifiche della LPAmb (D-LPAmb) creano nuove basi giuridiche per un uso più parsimonioso ed efficiente delle risorse naturali, con l'obiettivo di ridurre il carico inquinante e rafforzare la capacità produttiva e la sicurezza degli approvvigionamenti dell'economia svizzera. Il disegno mira a integrare nella legislazione ambientale condizioni quadro idonee per incentivare il rispetto dell'ambiente nel settore dei consumi, chiudere cicli dei materiali ancora aperti e rafforzare l'informazione concernente l'uso efficiente delle risorse.

L'efficacia di queste misure è rafforzata dalla promozione di iniziative su base volontaria in collaborazione con gli ambienti economici, scientifici e sociali. Le nuove misure tengono conto dei principi della sussidiarietà, della proporzionalità e della sopportabilità dal punto di vista economico. Inoltre tengono conto anche degli impegni internazionali e sono armonizzate in particolare con le convenzioni sull'ambiente e le disposizioni del diritto commerciale svizzero e internazionale.

Le modifiche all'attuale LPAmb riguardano i seguenti quattro ambiti:

Obiettivo e rendicontazione: l'obiettivo è preservare durevolmente le risorse naturali. Per raggiungerlo occorre in particolare migliorare l'uso efficiente delle risorse, al fine di ridurre in misura determinante il carico inquinante, tenendo altresì conto del carico inquinante causato all'estero. Nell'ambito di una rendicontazione periodica al Parlamento occorre inoltre illustrare l'evoluzione del consumo di risorse naturali e del loro uso efficiente nonché evidenziare le ulteriori necessità d'intervento.

Rifiuti e materie prime: la politica svizzera in materia di rifiuti e materie prime ha un notevole potenziale di miglioramento. Il disegno propone pertanto integrazioni e precisazioni delle basi legali volte a chiudere cicli dei materiali ancora aperti, favorire un maggiore impiego di materie riciclate, ridurre sia il fabbisogno di materie prime che la produzione di rifiuti. Nell'ambito degli impianti di trattamento dei rifiuti occorre emanare prescrizioni concernenti lo stato della tecnica per migliorare l'uso efficiente dei materiali e dell'energia. Inoltre occorre conferire alla Confederazione la competenza per intervenire nel settore del commercio al dettaglio e deetailare, se necessario, un obbligo di ripresa di determinati materiali d'imballaggio al fine di migliorarne la valorizzazione.

Consumo e produzione: gli effetti negativi sull'ambiente di un prodotto devono essere ridotti lungo il suo intero ciclo di vita. Lo strumento privilegiato sono gli accordi. Il Consiglio federale deve però avere anche la competenza di emanare all'occorrenza prescrizioni in materia di informazione e rendicontazione per i prodotti che durante il loro ciclo di vita contribuiscono in misura considerevole allo sfruttamento eccessivo o alla messa in pericolo delle risorse naturali, al fine di rendere trasparenti gli sforzi delle imprese e creare così un incentivo per la riduzione del carico ambientale. Il Consiglio federale può inoltre emanare requisiti per la messa in commercio di prodotti che non corrispondono alle disposizioni del Paese d'origine o inquinano l'ambiente in misura rilevante. Con queste prescrizioni crea

anche la base giuridica per l'introduzione di una regolamentazione equivalente al Regolamento europeo per il legno n. 995/2010⁵³ dell'UE sul divieto di mettere in commercio legno raccolto illegalmente.

Strumenti trasversali: per un continuo sviluppo dell'economia verde è indispensabile un rapporto di stretta collaborazione con gli ambienti economici, scientifici e sociali che consenta di concretizzare e attuare misure congiunte e adottate su base volontaria. Per questo motivo occorre creare nell'ambito della revisione della LPAmb la base giuridica per una piattaforma sull'economia verde. Considerata la pressione globale che grava sulle risorse naturali, occorre altresì intensificare l'impegno internazionale della Svizzera per salvaguardare le risorse e migliorarne l'uso efficiente, principalmente tramite una più stretta collaborazione con organizzazioni e istituzioni internazionali nonché per mezzo di contributi finanziari per iniziative e a organizzazioni internazionali.

4.1.2 Risultati della consultazione

Nel quadro della consultazione sono pervenute complessivamente 148 pareri, 86 dei quali inoltrati da destinatari invitati. Hanno rinunciato a prendere posizione 53 destinatari invitati.

L'avamprogetto posto in consultazione è stato commentato attentamente. Dei 148 partecipanti alla consultazione 108 si sono espressi complessivamente a favore. Tra questi vi sono tutti i Cantoni eccetto uno e la DCPA, 5 partiti (PPD, PS, PVL, I Verdi, PEV), due associazioni dei Comuni, delle città e delle regioni di montagna (ACS, UCS); dieci organizzazioni economiche, tutte le organizzazioni ambientaliste e per lo sviluppo partecipanti, tre organizzazioni dei consumatori, 20 associazioni per la gestione dei rifiuti, quattro rappresentanti del commercio al dettaglio (CI CDS, Coop, Migros, SWISSCOFEL), tre rappresentanti dell'economia forestale e 24 Altri. Una larga maggioranza dei favorevoli chiede tuttavia che siano introdotte più disposizioni e che queste siano più incisive, altri chiedono invece la rinuncia a singole misure o il loro allentamento.

L'avamprogetto è stato respinto nella forma presentata da 38 partecipanti, segnatamente un Cantone (AR), tre partiti (UDC, PLR, PBD), un'associazione dei Comuni, delle città e delle regioni di montagna (SAB), 13 organizzazioni economiche (tra cui economiesuisse, Unione svizzera delle arti e mestieri), un'organizzazione dei consumatori, cinque associazioni della gestione dei rifiuti, quattro rappresentanti del commercio al dettaglio (SRF, GastroSuisse, PCS, Jardin Suisse) e dieci Altri (tra cui Centre Patronal e Unione petrolifera). I contrari hanno adottato che l'attuale LPAmb costituirebbe una base sufficiente per introdurre altre misure volte a migliorare l'uso efficiente delle risorse. Inoltre è stato menzionato che l'avamprogetto permetterebbe interventi statali sproporzionati, ma che – con la formulazione potestativa – lascerebbe ampiamente irrisolta la questione dei costi consequenziali per l'economia.

Qui di seguito sono presentati i principali risultati e richieste nonché la loro considerazione nel progetto:

⁵³ Regolamento (UE) n. 995/2010 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 ott. 2010, che stabilisce gli obblighi degli operatori che commercializzano legno e prodotti da esso derivati, GU L 295 del 12.11.2010, pag. 23.

Obiettivo e rendicontazione

L'ambito «Obiettivo e rendicontazione» viene fondamentalmente approvato in larga parte. Molti partecipanti alla consultazione lamentano però l'eccessiva focalizzazione sull'uso efficiente delle risorse. Pertanto il testo della legge è stato integrato come segue: oltre all'uso più efficiente delle risorse, nell'obiettivo di cui all'articolo 10*h* e in altri passaggi rilevanti viene inserita anche la salvaguardia delle risorse, poiché solo con una migliore efficienza sarebbe quasi impossibile ottenere una considerevole riduzione del carico ambientale. L'altra richiesta espressa da più parti di quantificare la formulazione dell'obiettivo nell'articolo 10*h* capoverso 1 non ha invece potuto essere accolta a causa delle basi scientifiche ancora insufficienti.

Rifiuti e materie prime

Una stretta maggioranza dei pareri è critica nei confronti di un obbligo di ripresa per gli imballaggi o lo respinge. Pertanto nel progetto viene ora proposto un obbligo di raccolta degli imballaggi. Lo scopo è concedere ai fabbricanti, agli importatori e ai commercianti il maggior spazio di manovra possibile per gestire la raccolta di determinati imballaggi utilizzati nel settore del consumo. Inoltre l'obbligo di raccolta deve essere introdotto solo se le misure su base volontaria dell'economia o gli accordi tra l'economia e la Confederazione secondo l'articolo 41*a* D-LPAmb non conducono all'obiettivo perseguito. La nuova regolamentazione non deve entrare in concorrenza con i sistemi di ripresa già esistenti (p. es. per il vetro, il PET o l'alluminio).

La grande maggioranza dei partecipanti alla consultazione appoggia la modifica concernente la valorizzazione dei rifiuti, le disposizioni riguardanti gli impianti di smaltimento dei rifiuti nonché le integrazioni relative alla tassa di smaltimento anticipata.

Consumo e produzione

La maggioranza dei partecipanti accoglie fondamentalmente con favore le disposizioni proposte. Vengono richieste sia disposizioni più incisive («deve» invece che «può», inclusione di strumenti di incentivazione supplementari), sia restrizioni delle disposizioni (p. es. limitare l'obbligo di fornire un rapporto delle imprese all'attuazione di standard di sostenibilità riconosciuti a livello internazionale). La disposizione concernente l'informazione ambientale sui prodotti è controversa ed è sostenuta solo da una stretta maggioranza. Nelle seguenti disposizioni sono state considerate le richieste dell'economia: prescrizioni concernenti l'informazione ambientale (art. 35*d*) devono essere emanate solo in sintonia con l'UE e l'obbligo per le imprese di stilare un rapporto (art. 35*e*) deve ora basarsi su standard e non su ecobilanci).

Strumenti trasversali

La piattaforma Economia verde, le disposizioni concernenti la formazione, l'informazione e la consulenza nonché il maggiore impegno internazionale non sono state messe in discussione.

4.1.3 Provvedimenti della nuova norma richiesta

Obiettivo e rendicontazione

Nell'attuale LPAmb mancano specifici obiettivi di lungo termine per la salvaguardia delle risorse e il miglioramento del loro uso efficiente. Per mezzo dei nuovi obiettivi e di un meccanismo di rendicontazione occorre dunque creare condizioni quadro per la salvaguardia delle risorse e il rafforzamento del loro uso efficiente e quindi per la riduzione del carico inquinante. La realizzazione periodica di misurazioni e di una rendicontazione sui progressi consentirà alle istanze decisionali politiche e all'economia di disporre di un prezioso supporto di orientamento.

Viene fissato come obiettivo programmatico una salvaguardia delle risorse e un miglioramento durevole dell'uso efficiente delle risorse e quindi una riduzione dell'impatto ambientale che tenga altresì conto del carico inquinante causato all'estero, dal momento che l'attuale tasso di consumo delle risorse supera il livello sostenibile dalla natura⁵⁴. Poiché oltre la metà del carico inquinante che il popolo svizzero causa con il suo consumo è generata all'estero, diventa importante considerare anche questi effetti sull'ambiente.

Uso efficiente delle risorse significa che per una determinata quantità di beni e servizi prodotti e consumati viene utilizzata la minor quantità di risorse possibile. Ma se le quantità di beni aumentano in modo più marcato rispetto ai miglioramenti dell'efficienza, il consumo di risorse nel complesso continua a crescere e può costituire un ostacolo per l'obiettivo di ridurre in modo considerevole il carico inquinante. Pertanto è importante integrare nell'obiettivo la salvaguardia delle risorse. Il concetto di salvaguardia implica nel complesso una riduzione del consumo di risorse naturali. Esempi di salvaguardia sono la riduzione dei rifiuti alimentari nelle economie domestiche o la rinuncia a stampare inutilmente su carta, mentre gli sforzi per migliorare l'efficienza concernono ad esempio la produzione di generi alimentari e la fabbricazione della carta.

Il Consiglio federale deve inoltrare al Parlamento un rapporto periodico sui progressi ottenuti nella salvaguardia delle risorse e nel loro uso efficiente nonché evidenziare le necessità d'intervento che ritiene opportune per migliorare la salvaguardia delle risorse e il loro uso efficiente, tenendo conto dell'efficacia delle altre politiche e strategie rilevanti. I contenuti e la tempistica dei lavori di rendicontazione devono essere coordinati con quelli della Strategia per uno sviluppo sostenibile.

Il raggiungimento dell'obiettivo programmatico è formulato qualitativamente e valutato per mezzo di un insieme di indicatori che copre gli effetti sui principali aspetti ambientali (come l'acqua, la biodiversità, il clima, il suolo, il consumo di materiali ecc.) in Svizzera e all'estero. Importanti informazioni in merito sono fornite da analisi e statistiche dell'UFAM, dell'Ufficio federale di statistica (UST) e da altri Uffici federali. Fra gli indicatori figurano in particolare anche indicatori della contabilità ambientale dell'UST, che descrivono le relazioni tra l'ambiente e l'economia (fabbisogno di materiale, costi causati dalla protezione dell'ambiente ecc.). Dal punto di vista metodologico, la misurazione del raggiungimento degli obiettivi pone sfide notevoli: Gli indicatori che soddisfano requisiti elevati in fatto di precisione, comparabilità e affidabilità dei dati, come ad esempio quelli riferiti ai gas

⁵⁴ UFAM (2013), Rapporto al Consiglio federale; Economia verde: rendicontazione e piano d'azione, Berna (disponibile in tedesco e francese).

serra, all'impermeabilizzazione del suolo o al consumo di materiali in Svizzera, riflettono infatti solo un settore parziale dell'intera problematica relativa all'inquinamento ambientale. Occorrono altri indicatori, come ad esempio le emissioni «grigie» di gas serra o dati sul consumo «grigio» di materiali all'estero. Il Consiglio federale sostiene gli sforzi nazionali e internazionali per lo sviluppo e la definizione di metodi di misurazione quanto più possibile armonizzati a livello internazionale e corrispondenti alle esigenze delle statistiche ufficiali.

La LPAmb offre già una base legale sufficiente per il monitoraggio e lo sviluppo dei metodi di misurazione⁵⁵. All'occorrenza il Consiglio federale emana a livello di ordinanza apposte disposizioni necessarie per la misurazione.

Nel suo rapporto al Parlamento il Consiglio federale propone anche obiettivi concernenti le risorse (ad es. quote di riciclaggio per materiali importanti) e indica con quali misure devono essere raggiunti. Il coinvolgimento degli attori interessati (economia, Cantoni e altri) è un fattore di successo fondamentale. Se per sviluppare ulteriormente l'economia verde sarà necessario integrare nella legge obiettivi quantitativi e le relative misure, il nostro Collegio li sottoporrà al Parlamento sotto forma di messaggio.

Rifiuti e materie prime

Oggi la gestione dei rifiuti in Svizzera è un sistema completo e ben funzionante, con cicli dei materiali ampiamente chiusi in molti settori. Infatti esistono già sistemi di ripresa e di riciclaggio ben funzionanti per molte frazioni di rifiuti, come ad esempio gli imballaggi per bevande, i rottami metallici o il riciclaggio del calcestruzzo. Ciò nonostante vi sono ulteriori potenziali di miglioramento: nell'ambito delle raccolte separate, l'accento sarà posto in futuro sul riciclaggio di imballaggi realizzati con corpi cavi in plastica e di pellicole per l'industria e l'agricoltura. A questi si aggiungono ora il migliore recupero di metalli non ferrosi da fanghi galvanici, un maggiore impiego di ghiaia riciclata da materiali di scavo nonché il recupero del fosforo da fanghi di depurazione e farine animali. Tuttavia non vi è ancora una politica globale delle risorse e delle materie prime che ponga alla base una completa osservazione dell'intero ciclo di vita dei materiali e dei prodotti. Occorre quindi ampliare ulteriormente la politica dei rifiuti e delle materie prime per poter chiudere i cicli dei materiali ancora aperti o utilizzati in misura insufficiente, utilizzare maggiormente le materie secondarie nonché ridurre il fabbisogno di materie prime e la quantità di rifiuti.

Migliorare il riciclaggio dei materiali degli imballaggi utilizzati nel settore del consumo

Ogni anno si producono in Svizzera circa 3,6 milioni di tonnellate di rifiuti urbani, di cui da un terzo fino alla metà è composto da materiali d'imballaggio. I dettaglianti svizzeri si impegnano in misura molto diversa e su base volontaria nella ripresa o nella raccolta di imballaggi, ad esempio cartone, pellicole di plastica, imballaggi per bevande o corpi cavi in plastica. Come dimostrato dalla gran quantità di materiali d'imballaggio con potenziale di valorizzazione presenti nel sacco dei rifiuti medio svizzero (circa 1,2 mio. di tonnellate all'anno), le misure attualmente adottate dai commercianti al dettaglio in questo ambito sono insufficienti.

⁵⁵ Art. 38 cpv. 3 e art. 44 cpv. 1 LPAmb

Vari interventi parlamentari nell'ambito degli imballaggi dimostrano inoltre l'esistenza di un'elevata pressione sociale per la riduzione delle grandi quantità di imballaggi e una maggiore valorizzazione materiale. I materiali d'imballaggio valorizzati forniscono un notevole contributo alla salvaguardia delle risorse. Rispetto alla produzione ex novo, la valorizzazione materiale delle confezioni in plastica non incenerite consente di prevenire emissioni considerevoli di gas serra come il CO₂ e di risparmiare risorse non rinnovabili come il petrolio.

In virtù dell'articolo 30*b* capoverso 2 lettera a LPAmb, il Consiglio federale ha già la competenza di emanare all'occorrenza norme per la ripresa di prodotti usati; si tratta nella fattispecie di una cosiddetta formulazione «potestativa». Il Consiglio federale deve ora essere obbligato a introdurre un obbligo di raccolta per gli imballaggi, se questo è necessario a garantire la loro valorizzazione. L'obbligo di raccolta deve essere introdotto solo per quegli imballaggi che, a causa dell'elevata quantità di rifiuti, richiedono una garanzia del riciclaggio dei materiali necessario dal punto di vista ecologico e sostenibile da quello economico (cfr. anche l'art. 30*d* cpv. 4 D-LPAmb). In particolare per gli imballaggi in plastica, il riciclaggio dei materiali consente un uso efficiente delle risorse più elevato rispetto alla loro combustione. Per l'emanazione di eventuali misure vincolanti il Consiglio federale si orienta agli standard internazionali.

Inoltre l'obbligo di raccolta deve essere introdotto solo se le misure su base volontaria dell'economia e gli accordi tra l'economia e la Confederazione secondo l'articolo 41*a* LPAmb non conducono all'obiettivo perseguito (applicazione del principio di sussidiarietà). In questo modo i fabbricanti, gli importatori e i commercianti hanno un maggiore spazio di manovra per gestire la raccolta di determinati imballaggi utilizzati nel settore del consumo. La nuova regolamentazione non deve entrare in concorrenza con i sistemi di ripresa già esistenti (p. es. per il vetro, il PET o l'alluminio).

Per quanto concerne il finanziamento della raccolta di imballaggi, vi è la possibilità di prelevare contributi di riciclaggio anticipati (CRA), come già avviene ad esempio per le bottiglie in PET e le lattine di alluminio. Non sono esclusi altri sistemi di finanziamento, purché siano opportuni e praticabili.

Se gli obiettivi definiti per la raccolta di determinati imballaggi non vengono raggiunti né con misure su base volontaria dell'economia, né con accordi tra l'economia e la Confederazione, il Consiglio federale prescrive l'obbligo di raccolta a livello di ordinanza. Qui di seguito è descritta l'impostazione che deve fungere da base per una tale ordinanza sugli imballaggi.

Progetto per un'ordinanza sugli imballaggi

Introduzione

Attualmente nel settore degli imballaggi esistono disposizioni d'esecuzione concrete solo per gli imballaggi per bevande (bottiglie in PET e in vetro, lattine in alluminio; ordinanza sugli imballaggi per bevande, OIB; RS 814.621). Con la revisione della LPAmb viene ora stabilito un obbligo di raccolta degli imballaggi se questo è necessario a garantirne la valorizzazione. La valorizzazione degli imballaggi deve inoltre essere necessaria dal punto di vista ecologico e sostenibile da quello economico. Anche per la definizione della normativa svizzera occorre prendere in considerazione gli standard internazionali in materia di obblighi di riciclaggio.

La raccolta e la valorizzazione degli imballaggi deve essere concretizzata con le relative condizioni quadro in un'ordinanza sugli imballaggi. Questa ordinanza deve essere focaliz-

zata in particolare sugli imballaggi nel settore del consumo. L'accento è posto sugli imballaggi in plastica a corpo cavo (prevalentemente in polietilene) e sugli imballaggi in cartone per bevande. In fase di elaborazione dell'ordinanza sugli imballaggi occorre verificare se nell'ordinanza devono essere inseriti altri imballaggi. Occorre altresì integrare nell'ordinanza sugli imballaggi le attuali normative concernenti gli imballaggi per bevande.

Progetto

a) Campo d'applicazione

Il campo d'applicazione dell'ordinanza sugli imballaggi comprende:

- in linea di principio tutti gli imballaggi;
- la consegna, la raccolta e il finanziamento della valorizzazione/dello smaltimento degli imballaggi;
- norme generali, ma non dettagliate, possibilmente per tutti gli imballaggi, nonché norme specifiche per singoli tipi di imballaggi.

b) Principi ecologici

Occorre ridurre al minimo gli imballaggi e il carico ambientale da essi causato. Gli importatori, i fabbricanti e i negozianti devono in primo luogo prendere autonomamente provvedimenti (ecodesign e responsabilità per i prodotti). In particolare occorre consegnare solo imballaggi che non inquinano inutilmente l'ambiente.

c) Obbligo d'informazione e rendicontazione

L'obbligo d'informazione deve fornire informazioni affidabili, in particolare sull'ecobilancio degli imballaggi e sui quantitativi di valorizzazione. Con la rendicontazione (cifre di sistema, misurazioni delle quantità) occorre verificare se gli obiettivi definiti sono stati raggiunti e se è stato ridotto il carico ambientale causato dagli imballaggi. Non devono insorgere oneri amministrativi inutili.

d) Principio della sussidiarietà

Per la raccolta e la valorizzazione degli imballaggi nonché per il loro finanziamento occorre osservare il principio della sussidiarietà secondo la seguente cascata di realizzazione:

- misure su base volontaria dell'economia senza coinvolgimento della Confederazione,
- accordi tra l'economia e la Confederazione secondo l'articolo 41a LPAmb,
- prescrizione dell'obbligo di raccolta nell'ordinanza

Occorre introdurre un obbligo di raccolta regolamentato dalla Confederazione solo se le misure su base volontaria dell'economia e i successivi accordi secondo l'articolo 41a LPAmb non raggiungono gli obiettivi fissati.

e) Sistemi di raccolta

I sistemi di raccolta devono essere ottimizzati e gestiti in modo redditizio. Il settore del commercio e i Comuni devono collaborare nella strutturazione e nell'esercizio dei sistemi di raccolta (sfruttamento di sinergie, attrattiva per i consumatori). Occorre compensare gli oneri per le raccolte pubbliche.

Le raccolte separate (p. es. PET, alluminio, vetro) devono essere mantenute, ma senza escludere la possibilità di istituire raccolte miste se queste risultano opportune. L'obiettivo è garantire un'elevata qualità delle raccolte in prospettiva di una valorizzazione materiale ottimale.

f) Finanziamento

Per finanziare la raccolta e la valorizzazione degli imballaggi occorre puntare primariamente sui contributi di riciclaggio anticipati (CRA) volontari. All'occorrenza sono ipotizzabili anche tasse di smaltimento anticipate (TSA) o combinazioni di CRA e TSA prescritte dallo Stato. Non si devono escludere altri sistemi di finanziamento, se questi risultano opportuni e praticabili. Mediante condizioni quadro trasparenti e chiaramente definite occorre garantire che i contributi e le tasse prelevati siano effettivamente utilizzati per la destinazione vincolata.

Aumento dell'efficienza degli impianti per lo smaltimento e la valorizzazione dei rifiuti

Dal punto di vista dell'uso efficiente delle risorse, diversi impianti per il trattamento dei rifiuti hanno oggi potenziali non sfruttati per l'utilizzo dei rifiuti come materia prima e vettore energetico.

Gli impianti per lo smaltimento dei rifiuti (inceneritori, impianti per il trattamento chimico-fisico dei rifiuti, p. es. per il trattamento delle acque di scarico industriali, impianti di valorizzazione, p. es. per il recupero dei metalli ecc.) devono pertanto essere adeguati – tenendo conto della sopportabilità economica – per poter garantire miglioramenti continui sul fronte dell'uso efficiente dei materiali o dell'efficienza energetica.

Principio «Riciclare i materiali prima di riciclare l'energia»

I rifiuti devono essere prima sottoposti a una valorizzazione materiale se questa è possibile tecnicamente e sopportabile sotto il profilo economico e il carico che ne deriva per l'ambiente risulta inferiore a quello causato da un altro tipo di smaltimento e dalla fabbricazione ex novo di prodotti. Se non sussiste alcun obbligo di valorizzazione materiale, le parti combustibili dei rifiuti devono essere valorizzate quanto più possibile sotto il profilo energetico, e se questa forma di valorizzazione non fosse possibile occorre sottoporle ad altri tipi di trattamento termico. Con questa gerarchia si tiene conto dell'obiettivo in virtù del quale la valorizzazione materiale è prioritaria rispetto alla valorizzazione energetica.

La valorizzazione materiale deve essere stabilita soprattutto in tre ambiti particolarmente rilevanti: il riciclaggio di rifiuti contenenti metalli, del materiale di scavo e di sgombero nonché del fosforo.

Valorizzazione di metalli da residui del trattamento dell'aria, delle acque di scarico e dei rifiuti

Vari residui provenienti dal trattamento di aria e acque di scarico nonché dei rifiuti presentano notevoli potenziali per il recupero di metalli. Occorre quindi utilizzare meglio questi potenziali, dato che dal punto di vista ecologico il recupero di metalli dai rifiuti offre risultati nettamente migliori rispetto all'estrazione di minerali metallici in miniere situate all'estero. Nonostante le elevate quote raggiunte nelle raccolte differenziate, grandi quantità di metalli continuano a confluire in impianti di incenerimento dei rifiuti (IIRU) e finiscono nei residui della combustione. In una tonnellata di rifiuti urbani vi sono circa 30 chilogrammi di metalli. Due terzi dei rifiuti metallici finiscono nei rifiuti domestici (in particolare ferro, rame, alluminio, ottone e addirittura oro) e se venissero recuperati raggiungerebbero in Svizzera un valore di rottami metallici pari a 100 milioni di franchi all'anno, di cui circa 10 milioni soltanto per l'oro.

Questi metalli devono essere quanto più possibile recuperati e di nuovo immessi nel ciclo economico e il recupero deve essere effettuato non soltanto dai residui del trattamento dei rifiuti, bensì in particolare anche dai residui del trattamento delle acque e dell'aria di scarico. Tra questi vi sono, ad esempio, i fanghi di idrossidi, prodotti in grandi quantità in particolare nei processi galvanici e nel trattamento delle polveri di filtri e delle ceneri volanti degli IIRU. Attualmente solo la metà circa degli IIRU sottopone le proprie polveri di filtri a un trattamento per il recupero di parti metalliche valorizzabili dai fanghi di idrossidi prodotti.

Valorizzazione di ghiaia riciclata da materiale di scavo

Con oltre 65 milioni di tonnellate all'anno, i rifiuti edili costituiscono il maggior flusso di rifiuti della Svizzera. Tra questi vi sono circa 50 milioni di tonnellate di materiale di scavo e di sgombero. Nonostante vi siano varie possibilità di valorizzazione – riempimento dei siti di estrazione di materiali (cave di ghiaia e di pietra), modifiche del territorio, produzione di materiali da costruzione (calcestruzzo, cemento) – ancora oggi diversi milioni di tonnellate di materiale di scavo non inquinato riciclabile finiscono inutilizzati in discarica, sia per motivi di costi, sia per la mancanza di possibilità di riciclaggio nella regione interessata.

Con una nuova regolamentazione occorre garantire che il materiale di scavo e di sgombero destinato a essere conferito direttamente in discarica per mancanza di possibilità di riciclaggio sia prima sottoposto al recupero della ghiaia e della sabbia in esso contenute, se ne contiene quantità considerevoli. Questa regolamentazione tende a preservare la ghiaia primaria come risorsa limitata e a contrastare le strettoie regionali che si vanno delineando per il deposito di materiale di scavo e di sgombero, poiché in Svizzera gli spazi destinabili a discarica sono limitati.

Secondo il rapporto «Umwelt und Ressourcen: Ausblick 2050»⁵⁶, allestito su incarico dell'UFAM, deve essere conferito in discarica meno del 5 per cento dei rifiuti. Il recupero e la valorizzazione di ghiaia e sabbia riciclate da materiali di scavo può fornire un importante contributo alla realizzazione di questo obiettivo.

Il nuovo obbligo di valorizzazione è limitato ai materiali di scavo non inquinati, per i quali è previsto il conferimento diretto in discarica. Se il materiale di scavo è riutilizzato direttamente nel cantiere per il riempimento di cave di ghiaia e pietra o per modificare la conformazione del terreno, non è economicamente opportuno separare prima la ghiaia e la sabbia. Al fine di garantire una valorizzazione adeguata dal punto di vista ecologico e sopportabile sotto il profilo economico, l'obbligo di valorizzazione si applicherà per quote rilevanti valorizzabili di ghiaia e sabbia nei materiali di scavo e di sgombero. Nel quadro di disposizioni d'esecuzione contenute nell'ordinanza tecnica del 10 dicembre 1990⁵⁷ sui rifiuti (OTR), occorre definire una disciplina concreta e praticabile coinvolgendo il settore interessato.

Per quanto riguarda i costi e la situazione del mercato, le informazioni disponibili e le esperienze acquisite indicano che la ghiaia riciclata da materiali di scavo e di sgombero non inquinati può in parte essere già concorrenziale sul mercato rispetto alla ghiaia primaria. Ciò è sottolineato soprattutto dal fatto che alcuni proprietari di cave di ghiaia riescono già oggi con successo, o almeno coprendo i costi, a smerciare sul mercato oltre alla ghiaia primaria anche quella riciclata dal trattamento di materiali di scavo. Di conseguenza ci si può attendere che i costi supplementari dovuti all'ulteriore trattamento della ghiaia siano, nel complesso, ridotti.

Recupero di fosforo da fanghi di depurazione e farine animali

Il fosforo è un elemento essenziale per tutti gli esseri viventi ed è prevalentemente utilizzato come fertilizzante in agricoltura. Per il suo fabbisogno di fosforo, la Svizzera dipende in larga misura dalle importazioni. Ogni anno finiscono nei rifiuti in Svizzera circa 13 500 tonnellate di fosforo (10 800 delle quali sono contenute in

⁵⁶ Ernst Basler und Partner (2012), Umwelt & Ressourcen: Ausblick 2050, Zollikon (disponibile solo in tedesco).

⁵⁷ RS 814.600

fanghi di depurazione e farine animali). In questo ambito vi è quindi un grande potenziale di recupero. L'attuale gestione del fosforo è ancora caratterizzata da elevate perdite. In Svizzera questi rifiuti vengono bruciati in monoinceneritori, IIRU e cementifici, poiché non possono più essere utilizzati come fertilizzanti nell'agricoltura a causa del pericolo di agenti patogeni e composti organici problematici.

Una valorizzazione possibilmente completa del fosforo contenuto nei fanghi di depurazione e nelle farine animali consentirebbe di ridurre nettamente la dipendenza della Svizzera dalle importazioni e di chiudere in larga parte il ciclo del fosforo. L'estrazione di fosforo primario nelle miniere all'estero comporta spesso elevati carichi ambientali. Le attuali tecnologie di valorizzazione del fosforo sviluppate fino alla maturità industriale dimostrano che i concimi fosfatici ottenuti dal riciclaggio contengono di norma meno cadmio e metalli pesanti rispetto a quelli importati. Sostituendo il fosforo primario con fosforo riciclato si riduce pertanto il carico inquinante generato dall'impiego di concimi fosfatici. Con il recupero di fosforo dai rifiuti è possibile coprire quantitativamente il fabbisogno dell'agricoltura svizzera.

Il Consiglio federale definirà a livello di ordinanza (OTR) e di aiuto all'esecuzione condizioni quadro tecniche e organizzative vincolanti per il recupero del fosforo dai fanghi di depurazione e dalle farine animali.

Le informazioni e le esperienze attualmente disponibili indicano che i concimi fosfatici riciclati sono già concorrenziali sul mercato rispetto ai prodotti primari. Questo fatto è sottolineato in particolare dal grande impegno dell'industria; l'economia ha infatti sviluppato finora oltre 30 metodi per il recupero, di cui alcuni sono già nella fase pilota, mentre altri sono quasi pronti per essere lanciati sul mercato. Grazie all'obbligo di valorizzazione migliora la sicurezza degli investimenti e con essa anche l'idoneità al mercato di questi metodi. A dette condizioni le industrie possono investire a lungo termine in queste tecnologie.

Prescrizioni per la valorizzazione di altri rifiuti tenendo conto dell'uso efficiente delle materie prime e dell'efficienza energetica

Dopo aver effettuato sufficienti accertamenti (compresa la valutazione dei costi e la verifica di misure su base volontaria) e dimostrato la necessità di una regolamentazione, il Consiglio federale deve poter emanare per altri rifiuti specifici prescrizioni concernenti l'uso efficiente delle materie prime e l'efficienza energetica. In questo ambito si fa riferimento in particolare ai rifiuti contenenti metalli tecnici rari (MTR). A causa del vertiginoso sviluppo di applicazioni elettriche ed elettroniche praticamente in tutti gli ambiti della nostra vita, la nostra società dipende fortemente da tali metalli, fra cui vi sono, ad esempio, l'indio, il litio, il gruppo dei «platinoidi», il gruppo delle «terre rare» o il tantalio. Una particolare sfida del futuro sarà dunque il recupero economico degli MTR da rottami elettronici della tecnologia dell'informazione e della comunicazione. La costosa estrazione primaria dei metalli con carichi ambientali in parte estremi, il fatto che i giacimenti di MTR sono rari e la dipendenza da pochi Paesi produttori accrescono ulteriormente l'interesse nei confronti del loro recupero.

Obbligo di autorizzazione per impianti per lo smaltimento dei rifiuti

Fatta eccezione per le discariche, l'attuale LPAmb non contiene alcuna base legale per imporre un obbligo di autorizzazione per gli impianti di smaltimento dei rifiuti. Ora sono sottoposti all'obbligo di autorizzazione anche gli impianti per l'incenerimento di rifiuti urbani e di rifiuti con composizione comparabile (IIRU). Per gli

IIRU ciò deve ad esempio far sì che siano effettuati i necessari adeguamenti tecnici e si ottengano in tal modo miglioramenti per quanto riguarda l'uso efficiente delle materie prime e l'efficienza energetica degli impianti. I dettagli devono essere disciplinati a livello di ordinanza.

Dopo aver effettuato sufficienti accertamenti preliminari (compresa la stima dei costi e l'analisi delle misure su base volontaria) e dimostrato la necessità di una regolamentazione, il Consiglio federale deve avere la facoltà di sottoporre all'obbligo di autorizzazione altri impianti per lo smaltimento dei rifiuti. È ipotizzabile che a tempo debito siano sottoposti all'obbligo di autorizzazione i seguenti altri impianti: impianti di compostaggio e di fermentazione, impianti per il trattamento dei rifiuti edili e impianti mobili per il trattamento dei rifiuti.

Con questo obbligo di autorizzazione devono essere creati a livello federale i presupposti per un'armonizzazione delle autorizzazioni di impianti per lo smaltimento dei rifiuti. Inoltre il Consiglio federale deve poter emanare anche prescrizioni in materia di impianti di smaltimento dei rifiuti, in particolare sui rifiuti ammessi in un impianto sulle scadenze, sulla gestione operativa, sui requisiti del personale, sui tipi di discariche nonché sulla loro chiusura e sui relativi provvedimenti successivi. Nel definire queste prescrizioni, il Consiglio federale deve tenere in debita considerazione gli aspetti relativi alla chiusura dei cicli, all'uso efficiente delle materie prime e all'efficienza energetica degli impianti.

Altre misure (senza modifica di legge)

Oltre alle misure che richiedono una nuova disciplina nella legge, nel quadro del piano d'azione Economia verde sono assegnati mandati di valutazione per altre misure.

Attualmente mancano conoscenze approfondite sia sulla disponibilità in Svizzera di materie prime minerali non energetiche, sia sul fabbisogno di queste materie prime in Svizzera e sui flussi interni e transfrontalieri di sostanze. Pertanto si sta valutando con quali misure migliorare l'approvvigionamento a lungo termine della Svizzera con materie prime minerali non energetiche per ottenere un impiego delle risorse possibilmente ottimale.

Nell'ottica dell'intero ciclo di vita dei prodotti per l'edilizia sono anche valutati requisiti per i nuovi materiali e metodi di costruzione. Questi requisiti devono essere orientati agli standard internazionali e consentire in futuro una gestione sostenibile del ciclo dei rifiuti edili. Questi requisiti devono essere orientati agli standard internazionali e consentire in futuro una gestione sostenibile del ciclo dei rifiuti edili.

Consumo e produzione

Per ridurre il dispendio di risorse dovuto al consumo si perseguono due direttrici d'intervento: da un lato occorre aumentare con misure orientate ai prodotti, in particolare con apposite convenzioni, la domanda e l'offerta di prodotti ecologicamente ottimizzati e, dall'altro lato, occorrono misure specifiche per il settore dei consumi e per il comportamento, volte a promuovere decisioni d'acquisto e stili di vita rispettosi dell'ambiente.

Con le misure orientate ai prodotti vengono sostenute e rafforzate iniziative private già in atto. Infatti sono già in essere tra aziende e organizzazioni ambientaliste cooperazioni volte a ridurre il consumo di risorse dei prodotti, ad esempio per la soia, l'olio di palma e altri prodotti. Varie aziende del settore tessile controllano e

ottimizzano già oggi parti dei loro assortimenti. Per l'attuazione delle misure ci si dovrà allacciare alle iniziative di questo genere.

La riduzione dell'impiego di risorse negli ambiti del consumo e della produzione deve essere ottenuta primariamente con misure su base volontaria. Per mezzo di accordi si dovranno attuare misure efficienti ed efficaci per la riduzione del consumo di risorse. Solo se le misure su base volontaria non conducono all'obiettivo, sia per la scarsa partecipazione o perché non sono attuate nel modo previsto, il Consiglio federale deve stabilire misure vincolanti come una rendicontazione obbligatoria sull'assortimento o prescrizioni per la messa in commercio di prodotti. Per tutte le misure deve essere garantita la conformità alle disposizioni internazionali in materia di scambi commerciali (GATT⁵⁸, Accordo sugli ostacoli tecnici agli scambi⁵⁹, LOTC⁶⁰, ALS⁶¹) e le stesse devono tenere conto degli standard e dei metodi riconosciuti a livello internazionale. Inoltre per l'importazione di prodotti dai Paesi in via di sviluppo occorre tenere conto delle esigenze di questi Paesi e degli obiettivi della cooperazione svizzera allo sviluppo economico. Per motivi di proporzionalità sono previste disposizioni vincolanti solo per i prodotti che contribuiscono in misura considerevole allo sfruttamento eccessivo o alla messa in pericolo delle risorse naturali. La responsabilità per la riduzione del consumo di risorse deve essere assunta in primo luogo dai fabbricanti e dai commercianti.

Accordi

Gli accordi sono uno strumento fondamentale per migliorare sostanzialmente l'uso efficiente delle risorse nei settori del consumo e dei prodotti. Essi vengono elaborati nell'alveo di collaborazioni partenariali e sono prioritari rispetto all'emanazione di regolamentazioni vincolanti. L'attuale base legale deve essere estesa in modo tale che la Confederazione possa concordare direttamente con le imprese e l'economia obiettivi quantitativi e relative scadenze.

Sono perseguiti accordi con l'economia soprattutto per le materie prime e i prodotti con notevoli ripercussioni di natura ecologica. La scelta delle materie prime rilevanti viene effettuata attraverso il dialogo con le imprese sulla base di criteri ecologici, sociali ed economici (analisi della rilevanza). Ad esempio sono materie prime rilevanti la torba, il cotone, la soia (granulato, baccelli, olio), il caffè, il cacao, l'olio di palma, i pesci e i frutti di mare, il tè, l'olio di colza e di semi di girasole, il frumento o lo zucchero. Gruppi di prodotti rilevanti sono ad esempio i tessuti, gli oli e i grassi vegetali, i detersivi e la carta. Queste materie prime e questi gruppi di prodotti causano considerevoli carichi ambientali e per molti di loro vi sono standard efficaci e affermati a livello internazionale da utilizzare come base per gli accordi.

Gli accordi devono contenere obiettivi ambiziosi, attuabili e chiaramente scadenziati (p. es. entro il 2020 il 90 % dell'olio di palma utilizzato in Svizzera dovrà essere certificato) basati su standard riconosciuti ed efficaci. Standard riconosciuti e applicati a livello mondiale sono ad esempio il Roundtable on Sustainable Palm Oil (RSPO) per l'olio di palma, oppure il Marine Stewardship Council (MSC) per i pesci. In una fase successiva occorre concordare attraverso il dialogo con le imprese

⁵⁸ Accordo generale del 30 ott. 1947 su le tariffe doganali e il commercio (GATT, RS **0.632.21**)

⁵⁹ Accordo del 12 apr. 1979 sugli ostacoli tecnici agli scambi, (RS **0.632.231.41**)

⁶⁰ Legge federale del 6 ott. 1995 sugli ostacoli tecnici al commercio (LOTC, RS **946.51**)

⁶¹ Accordo del 22 lug. 1972 tra la Confederazione Svizzera e la Comunità economica europea (ALS, RS **0.632.401**)

misure di ottimizzazione all'interno della catena di creazione di valore, volte a ridurre gli effetti sull'ambiente dei gruppi di prodotti. Misure di questo genere possono essere ad esempio la riduzione dei trasporti aerei di frutta e verdura oppure la riduzione dell'utilizzo di sostanze chimiche dannose nella colorazione dei tessuti. Le misure di ottimizzazione possono essere individuate mediante l'analisi della rilevanza e basandosi su misure efficaci ed efficienti di imprese all'avanguardia.

Inoltre gli accordi devono contenere regole per la verifica dell'efficacia nonché obblighi per la rendicontazione periodica sui progressi. I rapporti devono essere verificati, ad esempio tramite un audit. La forma dei rapporti deve orientarsi agli standard di rendicontazione già esistenti e riconosciuti, ad esempio alle Global Reporting Initiative Guidelines (GRI). Sulla base di questo rendicontazione, l'UFAM allestirà e pubblicherà d'intesa con i partner contrattuali un rating delle prestazioni finalizzato a migliorare la trasparenza e creare un incentivo per il raggiungimento degli obiettivi.

Con gli accordi viene perseguita la massima copertura del mercato possibile per le materie prime e i gruppi di prodotti rilevanti (80–90%). Nel caso in cui operatori rilevanti non partecipano agli accordi e al fine di prevenire i profittatori, può essere introdotto – non da ultimo nell'interesse delle imprese partecipanti – un obbligo di rendicontazione secondo l'articolo 35e, che sia vincolante per tutti gli attori rilevanti.

Informazioni sui prodotti

Attualmente per molti prodotti le informazioni ambientali non sono disponibili o sono incomplete e i consumatori non possono quindi identificare i prodotti a elevato consumo di risorse. Ciò rende difficile scegliere prodotti rispettosi delle risorse.

Per migliorare la trasparenza ecologica del mercato occorre mettere a disposizione informazioni rilevanti e scientificamente fondate sull'impatto ambientale dei prodotti. Il Consiglio federale si impegna a livello internazionale affinché siano messe a disposizione informazioni fondate sui prodotti. In particolare occorre mettere a disposizione basi per l'elaborazione di informazioni uniformi sui prodotti, fondate e facilmente comprensibili. In questo modo l'onere per la messa a disposizione di queste informazioni diventa ragionevole anche per le piccole imprese.

Il 9 aprile 2013 la Commissione europea ha presentato una proposta concernente il «Single Market for Green Products»⁶². L'approccio dell'UE va nella stessa direzione delle previste misure per il miglioramento delle informazioni ambientali sui prodotti. In numerosi progetti pilota l'UE sta elaborando fino al 2017 regole per le categorie di prodotti, che consentano una valutazione uniforme e semplificata dei prodotti e fungano anche da base per la comunicazione dei risultati. L'UE intende decidere sulle ulteriori applicazioni dell'approccio dopo una fase pilota.

In sintonia con eventuali prescrizioni vincolanti dell'UE, il Consiglio federale deve disporre delle basi giuridiche per emanare apposite normative in materia di informazioni ambientali sui prodotti. Questa prassi garantisce un'informazione ambientale sui prodotti trasparente, uniforme e armonizzata a livello internazionale. Se l'UE dovesse emanare una normativa vincolante, si può presumere che siano messe a

⁶² Raccomandazione della Commissione, del 9 apr. 2013 (2013/179/UE), relativa all'uso di metodologie comuni per misurare e comunicare le prestazioni ambientali nel corso del ciclo di vita dei prodotti e delle organizzazioni, COM(2013) 2021, finale.

disposizione delle imprese interessate regole per le categorie di prodotti (RCP), che fungano da guida per una valutazione ambientale semplificata e uniforme. Le RCP rendono altresì evidente dove le aziende si differenziano con informazioni specifiche e dove fanno ricorso a dati standard. Inoltre le RCP prescrivono quali risultati della valutazione occorre presentare e in quale forma. Si tratta di cosiddette dichiarazioni ambientali, ossia informazioni che descrivono le caratteristiche ambientali dei prodotti. Non ne sono interessate le cosiddette «etichette ecologiche», dal momento che queste non sono dichiarazioni ambientali, bensì indicano l'adempimento di criteri ecologici specifici.

Rendicontazione relativa alle materie prime e ai prodotti

La responsabilità per la riduzione dell'impatto ambientale dei prodotti non può essere trasferita unicamente ai consumatori, ma deve essere assunta in particolare anche dai fabbricanti e dai commercianti. Di conseguenza, per migliorare le informazioni ambientali dei prodotti occorre migliorare in senso ecologico anche la loro offerta.

Una rendicontazione periodico e standardizzato consente di presentare in modo trasparente e di rendere visibile l'evoluzione di quelle parti dell'assortimento che contribuiscono in misura considerevole allo sfruttamento eccessivo o alla messa in pericolo delle risorse naturali.

Un obbligo di rendicontazione a livello di ordinanza diventa necessario solo se, per prodotti con considerevoli effetti sull'ambiente, importanti attori non rispettano gli accordi. L'obiettivo è una copertura del mercato dell'80-90 per cento. Con un obbligo di rendicontazione è inoltre possibile prevenire anche i profittatori. La Confederazione prescrive la forma e il contenuto del rapporto, che si basano sugli accordi elaborati dialogando con l'economia.

Per i prodotti che generano considerevoli effetti sull'ambiente, deve essere possibile obbligare i fabbricanti e i commercianti a presentare alla Confederazione un rapporto concernente l'assortimento e le misure di ottimizzazione all'interno della catena di creazione di valore. Da un lato devono comunicare in quale misura vengono rispettati gli standard internazionali riconosciuti o i relativi criteri nella coltivazione, raccolta o fabbricazione di determinati prodotti e materie prime. Con il termine «standard riconosciuti a livello internazionale» s'intendono standard riconosciuti e applicati a livello mondiale, come ad esempio il Roundtable on Sustainable Palm Oil (RSPO) per l'olio di palma, oppure il Marine Stewardship Council (MSC) per i pesci.

Dall'altro lato devono comunicare con quali misure di ottimizzazione è stato possibile ridurre gli effetti ambientali di processi ecologicamente rilevanti all'interno della catena di creazione del valore. Misure di ottimizzazione possono essere ad esempio la riduzione dei trasporti aerei di frutta e verdura oppure la riduzione dell'utilizzo di sostanze chimiche dannose nella colorazione dei tessuti. Le misure di ottimizzazione possono essere individuate mediante l'analisi della rilevanza e basandosi su misure efficaci ed efficienti di imprese innovative.

La scelta delle materie prime rilevanti viene effettuata sulla base di criteri ecologici, sociali ed economici (analisi della rilevanza) e in linea con le materie prime e i gruppi di prodotti oggetto degli accordi.

Queste indicazioni consentono di evidenziare l'efficacia dei processi e delle attività svolti dalle imprese per ridurre il carico ambientale. Poiché la rendicontazione è

limitata ai prodotti fabbricati secondo gli standard internazionali e alle misure di ottimizzazione mirate, l'onere è proporzionato anche per le PMI. Occorre escludere dall'obbligo di rendicontazione le piccole aziende con volumi d'affari ridotti (p. es. panifici e spacci agricoli).

La rendicontazione sui progressi deve seguire prescrizioni uniformi del Consiglio federale. Nel redigere le prescrizioni per la rendicontazione, il Consiglio federale si orienta ad approcci e standard internazionali esistenti e già ampiamente applicati, come quelli considerati dalla Commissione europea nella sua proposta per la rendicontazione non finanziaria⁶³. La pubblicazione dei rapporti secondo le prescrizioni della Confederazione crea trasparenza e consente alle imprese di differenziarsi dalla concorrenza e mettersi in luce con il proprio assortimento.

Requisiti per la messa in commercio di prodotti e materie prime

Nel corso del loro ciclo di vita molti prodotti causano notevoli effetti sull'ambiente o sono ottenuti in violazione delle disposizioni vigenti nel Paese d'origine. Per i prodotti che contengono sostanze pericolose per l'ambiente o che generano direttamente emissioni dannose o moleste quando sono utilizzati esistono in Svizzera le basi legali per fissare requisiti minimi per la loro messa in commercio. Tali basi mancano però completamente per i prodotti la cui coltivazione, raccolta o fabbricazione causa considerevoli carichi ambientali. Di conseguenza è possibile mettere in commercio senza alcuna restrizione prodotti la cui coltivazione può comportare il disboscamento della foresta vergine, l'impoverimento del suolo e un'elevata perdita di biodiversità.

Occorre quindi una nuova base legale che integri le norme vigenti, affinché la messa in commercio di prodotti la cui fabbricazione comporta un elevato impatto ambientale o violazioni delle disposizioni di legge vigenti nel Paese d'origine possa essere disciplinata in modo efficiente ed efficace. Inoltre la nuova regolamentazione deve fungere da base legale per ulteriori disposizioni di ammissione, che ad esempio può essere utilizzata in prospettiva della creazione di un quadro giuridico equivalente a quello dell'UE.

Per alcune materie prime con considerevoli effetti sull'ambiente, la copertura del mercato con prodotti coltivati secondo gli standard internazionali è già elevata (p. es. soia, olio di palma), sia a seguito di accordi che di altri sforzi su base volontaria. In questi casi occorre verificare se, per garantire pari trattamento a tutti gli attori del mercato, è necessario fissare come requisito per la messa in commercio il rispetto dei relativi standard (p. es. RTRS per la soia). Anche nel quadro della strategia di rinuncia alla torba è previsto che il passaggio a prodotti esenti da torba sia perseguito tramite accordi prima di fissare requisiti per la messa in commercio.

⁶³ Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio recante modifica delle direttive 78/660/CEE e 83/349/CEE per quanto riguarda la comunicazione di informazioni di carattere non finanziario e di informazioni sulla diversità da parte di talune società e di taluni gruppi di grandi dimensioni COM (2013) 207 finale. In questa proposta la Commissione europea ha avanzato richieste per la modifica delle direttive in materia di rendicontazione, che mirano ad aumentare la trasparenza in ambito sociale ed ecologico delle imprese con oltre 500 dipendenti. Su questa base, il nuovo requisito si applicherebbe dal 2014 a circa 18 000 società nell'UE. Per l'allestimento di queste informazioni le società potranno basarsi su vari quadri normativi di riferimento, come ad esempio il Global Compact, le linee guida per le imprese multinazionali dell'OCSE ISO 26000 o la Global Reporting Initiative.

Il Parlamento discute attualmente l'oggetto 09.499 n Iv. Pa. Agrocarburanti. Tenere conto degli effetti indiretti (CAPTE-N). Nell'ambito di una revisione della LPAmb, l'iniziativa parlamentare prevede che il Consiglio federale può sottoporre a un obbligo di autorizzazione la messa in commercio di carburanti e combustibili biogeni. Questo obbligo di autorizzazione potrebbe essere introdotto se in Svizzera fosse messa in commercio grandi quantità di carburanti e combustibili che non rispettano i criteri ecologici e sociali per sgravi fiscali secondo la legge federale del 21 giugno 1996⁶⁴ sull'imposizione degli oli minerali. Il controprogetto indiretto del nostro Collegio all'«Iniziativa popolare Economia verde» prevede una norma simile nell'articolo 35f e seguenti, che tuttavia è più ampio e applicabile ad esempio anche per il legno. Il coordinamento tra l'oggetto 09.499 e la presente modifica della LPAmb deve avvenire in un secondo momento, segnatamente durante la consultazione parlamentare della presente modifica della LPAmb.

Con questa nuova disposizione (art. 35f D-LPAmb), il Consiglio federale deve essere autorizzato a emanare all'occorrenza requisiti ecologici minimi per la messa in commercio di prodotti. Questi requisiti devono basarsi su standard riconosciuti a livello internazionale e possono essere, ad esempio, requisiti per buone pratiche agricole, il divieto di dissodare le foreste vergini per coltivare materie prime alimentari o la rinuncia a utilizzare determinati prodotti chimici nella fabbricazione. Inoltre l'UFAM e la SECO si impegnano a livello internazionale per l'ulteriore sviluppo e rafforzamento degli standard.

Le disposizioni concernenti i requisiti per la messa in commercio devono inoltre creare la base per emanare disposizioni di ammissione analoghe a quelle previste nel Regolamento europeo per il legno. Per quanto concerne i requisiti per la messa in commercio di legno e di suoi prodotti, questo regolamento si basa sul principio secondo cui la raccolta del legno e il conseguente commercio devono essere conformi alle disposizioni del Paese d'origine. L'adozione di questo principio a protezione, tra l'altro, del clima e della biodiversità deve garantire che il legno immesso nel mercato europeo provenga da raccolte legali. Questo regolamento mira a rafforzare anche l'applicazione del diritto nei Paesi produttori. L'UE ha scelto questa via, poiché ritiene difficile definire standard transnazionali per lo sfruttamento del legno.

Per motivi di politica commerciale, tuttavia, i requisiti per la messa in commercio devono essere adottati con cautela. Il Consiglio federale deve utilizzare questo strumento solo se i prodotti hanno un elevato impatto ambientale, se l'applicazione di provvedimenti o accordi meno incisivi non produce gli effetti desiderati, per evitare i profittatori e se i requisiti per la messa in commercio sono compatibili con gli impegni internazionali assunti dal Paese. I requisiti devono essere emanati in stretto coordinamento con l'UE.

Altre misure (senza modifica di legge)

Conformemente alle misure adottate nel Masterplan Cleantech, il servizio degli acquisti pubblici dell'Amministrazione federale deve avvalersi maggiormente della possibilità di promuovere tecnologie adeguate, attraverso l'acquisto di prodotti particolarmente rispettosi dell'ambiente ed efficienti dal punto di vista energetico, e di rafforzare questo mercato. Nella revisione totale dell'ordinanza concernente l'organizzazione degli acquisti pubblici dell'Amministrazione federale, in vigore dal

⁶⁴ RS 641.61

1° gennaio 2013, è stato inoltre introdotto un monitoraggio obbligatorio degli acquisti sostenibili.

Circa un terzo delle derrate dei generi alimentari commestibili viene gettato e una parte considerevole di questo spreco potrebbe essere evitata. Nel quadro del piano d'azione Economia verde vengono intrapresi sforzi per ridurre lo spreco alimentare (food waste). A tale scopo sono preparate e attuate misure per sensibilizzare la popolazione. Parallelamente sono divulgate le basi delle conoscenze e verificate le condizioni quadro legali.

In sintonia con la PNR 69 «Alimentazione sana e produzione alimentare sostenibile» (documentazione disponibile in francese, tedesco e inglese) e con la Politica agricola 2014–2017 si identificano potenziali che consentono alla popolazione svizzera un'alimentazione rispettosa delle risorse, equilibrata e variata. A tal fine viene aperto un dialogo con gli attori del sistema alimentare e si elaborano apposite misure.

Inoltre sono ulteriormente rafforzati e diffusi su base volontaria standard riconosciuti a livello internazionale per la promozione di prodotti ottenuti con metodi di produzione conformi a uno standard. Gli standard costituiscono anche un importante elemento per gli accordi. Prima di promuovere ed eventualmente rafforzare gli standard esistenti, occorre verificarne ulteriormente l'efficacia per la riduzione degli effetti sull'ambiente.

Strumenti trasversali

Piattaforma Economia verde e iniziative su base volontaria

Gli obiettivi dell'economia verde influiscono in misura notevole sul modo di fare economia in Svizzera, costituiscono una sfida per l'intera società e comportano da parte della società un processo di apprendimento e un cambiamento comportamentale. Il necessario processo di trasformazione è un compito che interesserà più generazioni. La revisione della LPAmb è un passo importante verso un'economia rispettosa delle risorse, ma è di gran lunga insufficiente per ridurre in modo sostanziale e nel tempo il carico ambientale della Svizzera. Per raggiungere l'obiettivo di un'economia compatibile con la natura e le sue risorse, la Confederazione, i Cantoni, i Comuni, l'economia, la scienza e la società devono collaborare strettamente per concretizzare e attuare apposite misure. Il Consiglio federale intende consentire e promuovere il dialogo tra le parti, il collegamento in rete degli operatori nonché misure su base volontaria e azioni congiunte. Inoltre intende condurre un dialogo su possibili interventi di regolamentazione, nel caso in cui le misure adottate su base volontaria per salvaguardare le risorse non producano l'effetto desiderato.

A tale scopo gestisce una piattaforma sull'economia verde. Considerati l'orizzonte di lungo termine, l'ampiezza tematica e i considerevoli effetti dell'economia verde, il nostro Collegio ritiene necessaria la creazione di una nuova piattaforma, che dovrà fungere da contenitore per il dialogo, lo sviluppo di misure, gli accordi e il collegamento in rete. Tale piattaforma deve colmare le lacune ed essere armonizzata con gli ambiti politici esistenti presso la Confederazione (politica energetica e climatica, sviluppo sostenibile, attività internazionali, politica della ricerca e politica economica) nonché con le attività in atto nel mondo economico, scientifico e sociale.

Il nostro Collegio individua per la piattaforma quattro campi d'intervento prioritari:

1. Networking degli operatori: occorre rafforzare la collaborazione tra piattaforme esistenti, iniziative, settori e imprese nell'ambito dell'economia verde nonché col-

mare le lacune. È altresì previsto di fornire consulenza e accompagnamento alle imprese, per sostenere il passaggio a un'economia e a un consumo più rispettosi delle risorse.

Esempi: scambio di esempi di buone pratiche (elaborazione di basi idonee all'impiego pratico per l'economia a ciclo chiuso, l'ecodesign e le tecnologie); promozione della collaborazione e del trasferimento delle conoscenze tra la ricerca, l'industria e gli operatori statali (Cantoni, Comuni); sistemi di finanziamento innovativi; collaborazione con piattaforme internazionali; individuazione di lacune di conoscenza (obiettivi concernenti le risorse e loro misurazione, economia comportamentale, disaccoppiamento assoluto, effetto rimbalzo ecc.).

2. Partenariati, attività di relazioni pubbliche coerenti, progetti faro: la Confederazione agevola partenariati tra lo Stato e gli attori privati oppure all'interno del settore privato e assicura su scala nazionale e internazionale un'attività di relazioni pubbliche efficiente, orientata al dialogo, coerente e che offra un valore di utilità. Per rendere visibile il potenziale di soluzioni innovative promuove progetti faro di rilevanza nazionale e internazionale.

Esempi: promozione e premiazione di progetti nei settori della tecnica (p. es. Cleantech), soluzioni organizzative (p. es. soluzioni di sharing), pianificazione (p. es. quartiere residenziale con impronta ecologica 1), società (p. es. prevenzione dello spreco di alimenti), edilizia (materiali, metodi di costruzione), misure di sensibilizzazione ad esempio nei settori della salvaguardia delle risorse, della prevenzione dei rifiuti, dello spreco alimentare (food waste) e dell'uso efficiente delle risorse del consumo.

3. Accordi: gli accordi sono un elemento importante per il passaggio positivo a un'economia verde nei settori del consumo e della produzione nonché in molti altri settori.

Esempi: alcuni accordi su base volontaria, ad esempio per la soia o l'olio di palma, già contribuiscono a garantire una produzione sostenibile. Questo principio deve essere esteso ad altre materie prime inquinanti come il caffè, il cioccolato, la torba e altre; accordi sulla raccolta e la valorizzazione degli imballaggi.

4. Dialogo politico su possibili regolamentazioni: per i problemi che non possono essere risolti solo con gli accordi occorre verificare, d'intesa con gli ambienti economici, scientifici e sociali, con quali regolamentazioni nazionali e internazionali (fattibilità, proporzionalità, sostenibilità economica) è possibile raggiungere i rispettivi obiettivi.

Esempi: dialogo su incentivi per la salvaguardia delle risorse (p. es. superamento di fallimenti del mercato dannosi per le risorse tramite la veridicità dei costi e incentivi efficaci come le tasse d'incentivazione); prevenzione dei profittatori.

I temi che sono trattati nel quadro dei quattro campi d'intervento si orientano da un lato agli obiettivi definiti nella LPAmb e, dall'altro lato, ai deficit che risultano dal monitoraggio ambientale e dalla rendicontazione periodica al Parlamento sull'economia verde. I temi non sono posti solo dalla Confederazione, bensì anche secondo le esigenze degli altri operatori della piattaforma e delle conoscenze scientifiche. Un importante influsso sull'agenda adottata dalla Svizzera sarà esercitato anche dalle scelte compiute a livello internazionale per quanto riguarda i temi e i punti salienti nel campo dell'economia verde. La scelta dei principali ambiti tematici della piattaforma sull'economia verde si orienta a criteri come l'efficacia ecologica, la fattibili-

tà, il potenziale di opportunità per l'economia e la società, il rapporto costi-benefici e l' idoneità all'impiego pratico.

La cerchia degli operatori coinvolti dipende dagli ambiti tematici selezionati. I possibili operatori sono imprese e associazioni (p. es. commercio, edilizia, riciclaggio, commercio al dettaglio, gestione dei rifiuti), Cantoni, Comuni, città, organizzazioni pubbliche, università, organizzazioni non governative nazionali e internazionali. Inoltre occorre perseguire una comunicazione ampia, coerente e armonizzata tra gli attori in relazione alle decisioni quotidiane che producono effetti sulle risorse.

Importanti basi per i lavori della piattaforma sono fornite tra l'altro da nuove conoscenze scientifiche e dalla collaborazione a livello internazionale.

Per migliorare l'uso efficiente delle risorse nei processi di produzione e nell'impiego delle materie prime sono indispensabili le innovazioni. In Svizzera le competenze tecniche e scientifiche orientate all'applicazione disponibili in questi ambiti sono ripartite su molte istituzioni scientifiche ed economiche e devono quindi essere accorpate. Sulla base del piano d'azione Economia verde è previsto l'allestimento di un centro di competenza per l'uso efficiente delle risorse, il cui finanziamento deve essere esaminato nel quadro del Messaggio sulla promozione della formazione, della ricerca e dell'innovazione 2017–2020. Per un migliore fondamento scientifico dell'economia verde sono idonei anche i programmi nazionali di ricerca. La piattaforma Economia verde si basa sulle conoscenze della ricerca e della scienza, provvede a diffonderle all'interno della propria rete e fornisce impulsi per le lacune di conoscenza da elaborare.

Occorre rafforzare la collaborazione a livello internazionale sulla base del piano d'azione Economia verde. La Svizzera può affermarsi come sede per questa collaborazione in materia di economia verde, con conseguenti vantaggi in termini di reputazione e di opportunità di mercato. La piattaforma può sostenere l'attuazione del piano d'azione Economia verde e contribuire a posizionare la Svizzera come interfaccia internazionale per le conoscenze e il networking dell'economia verde nonché ad accrescere all'estero la sua visibilità come sede dell'economia verde. Inoltre la dimensione internazionale è considerata, ove opportuno e necessario, anche all'interno dei summenzionati campi d'intervento.

I necessari lavori di elaborazione concettuale della piattaforma sono già iniziati presso l'UFAM sulla base del piano d'azione Economia verde e saranno ulteriormente concretizzati nel 2014 con il coinvolgimento dei servizi federali, delle autorità cantonali e degli operatori privati interessati. La piattaforma si concentra in primo luogo su attività e misure non ancora considerate da altri programmi federali (p. es. il programma SvizzeraEnergia) e sfrutta potenziali di sinergia. Entro la fine del 2014 occorre definire la forma e la funzione della piattaforma, compresi gli organi di gestione e i promotori. Per l'allestimento della piattaforma è previsto un percorso a tappe.

Affinché possa dimostrare rapidamente i suoi effetti, la piattaforma deve poter avviare una prima parte delle proprie attività già a partire dall'entrata in vigore della revisione della LPAmb. I necessari lavori devono essere effettuati nel 2015 e nel 2016 e adempiono anche il mandato risultante dal piano d'azione Economia verde. Le risorse finanziarie e di personale necessarie per l'allestimento e l'esercizio sono descritte nel numero 4.3.1.

Occorre valutare periodicamente l'efficacia e l'adeguatezza della forma di organizzazione della piattaforma Economia verde, affinché il Consiglio federale possa eventualmente apportarvi modifiche e miglioramenti.

Formazione

In qualità di strumento trasversale, la formazione assume un ruolo importante per la concreta attuazione del piano d'azione. Per poter attuare con successo misure volte a promuovere un'economia verde occorrono infatti specialisti appositamente formati. Le misure di formazione concernenti l'economia verde vengono coordinate e armonizzate con quelle già in corso in altri ambiti politici.

Impegno internazionale

A livello internazionale vi è un crescente consenso nei confronti di un ampliamento della classica protezione dell'ambiente con l'aspetto relativo all'uso efficiente delle risorse per un utilizzo sostenibile delle risorse naturali. Questo crescente consenso si manifesta nelle iniziative, nelle conferenze e nei contratti internazionali. Ad esempio l'uso efficiente delle risorse ha acquisito un peso maggiore con la Conferenza dell'ONU sullo sviluppo sostenibile di Rio 2012. Nella legge occorre quindi tenere conto di questa evoluzione, considerando l'attuale attribuzione delle competenze nelle attività dell'impegno internazionale della Svizzera nonché tenendo conto delle leggi federali e delle ordinanze in materia di cooperazione allo sviluppo e con i Paesi dell'Europa dell'est⁶⁵ e del relativo messaggio concernente la cooperazione internazionale. Con il piano d'azione Economia verde adottato nel marzo 2013, il Consiglio federale intende migliorare l'impegno internazionale e la visibilità della Svizzera, che grazie a queste misure dovrà essere in grado di posizionarsi meglio nel contesto internazionale, con conseguenti vantaggi in termini di reputazione e di opportunità di mercato. A tale scopo occorre utilizzare vari contenitori internazionali e rafforzare ulteriormente il Green Economy Cluster di Ginevra. Inoltre la piattaforma Economia verde può sostenere l'ulteriore sviluppo dell'impegno internazionale.

Nell'ambito della «Cooperazione internazionale per la protezione dell'ambiente» la LPAmb menziona esplicitamente le attività per le quali la Svizzera può accordare contributi per la cooperazione internazionale. Per concedere contributi anche a istituzioni internazionali la cui attività porta a un utilizzo più efficiente delle risorse e, quindi, a una riduzione del carico ambientale totale, occorre dunque un'integrazione della base legale, dato che la disposizione di legge contemplata nell'articolo 53 capoverso 1 LPAmb elenca esaustivamente le possibilità per l'erogazione di contributi.

Altre misure per l'impegno internazionale (senza modifica di legge)

Nel quadro dell'attuazione del piano d'azione Economia verde sono valutati gli effetti ambientali degli accordi commerciali. Inoltre, per verificare il rispetto degli accordi sull'ambiente e dei requisiti minimi in vigore, si esaminano caso per caso sulla base di appositi «studi di fattibilità ambientale» i gruppi di prodotti oggetto di

⁶⁵ Legge federale del 19 mar. 1976 su la cooperazione allo sviluppo e l'aiuto umanitario internazionali (RS 974.0); legge federale del 24 mar. 2006 sulla cooperazione con gli Stati dell'Europa dell'Est (RS 974.1); ordinanza del 12 dic. 1977 su la cooperazione allo sviluppo e l'aiuto umanitario internazionali (RS 974.01) e ordinanza del 6 mag. 1992 concernente la cooperazione con gli Stati dell'Europa dell'Est (RS 974.11).

trattative. Per l'impostazione concreta dei provvedimenti è possibile fare riferimento in particolare all'esperienza di altri Paesi membri dell'OCSE.

Al fine di promuovere la responsabilità ecologica del settore delle materie prime, la Svizzera si impegna attivamente a favore di direttive internazionali per l'estrazione sostenibile delle materie prime e mantiene aperto un dialogo su questo fronte. La possibilità di negoziare e adottare direttive internazionali viene verificata.

L'attuazione senza modifica della LPAmb è possibile anche per le misure previste dal piano d'azione Economia verde volte a rafforzare il profilo internazionale della Svizzera e a promuovere il nostro Paese come sede idonea per processi e istituzioni internazionali nel settore dell'economia verde.

4.1.4 Motivazione e valutazione della soluzione proposta

Secondo gli esperti il potenziale di riduzione della pressione sulle risorse naturali potrebbe situarsi intorno al 40 per cento⁶⁶. Questa stima tiene conto delle politiche esistenti (come ad es. la politica climatica e la strategia energetica), che già forniscono importanti contributi per un'economia improntata all'uso efficiente delle risorse (cfr. n. 3.2). Ulteriori passi per un pieno sfruttamento del potenziale sono avviati con il piano d'azione Economia verde e con la presente revisione della LPAmb.

L'ambiente è sgravato in modo diretto tramite le modifiche della LPAmb nei settori dei rifiuti e delle materie prime nonché tramite accordi nei settori del consumo e della produzione:

- salvaguardia delle materie prime primarie: grazie ai miglioramenti nel recupero di materie prime come i metalli e il fosforo e alla maggiore valorizzazione della ghiaia riciclata si riduce il fabbisogno di materie prime primarie. Di conseguenza si riduce l'inquinamento ad esempio del suolo, dell'acqua e dell'aria, che spesso viene causato all'estero con l'estrazione, la lavorazione e il trasporto di materie prima primarie;
- riduzione dell'impatto ambientale nello smaltimento: l'obbligo di ripresa per determinati imballaggi di prodotti di consumo finalizzato alla valorizzazione materiale consente di ridurre la quantità di rifiuti e quindi l'impatto ambientale in fase di smaltimento;
- ottimizzazione energetica: sostituendo i combustibili fossili con un maggiore utilizzo del calore prodotto dagli IIRU si preserva il clima;
- riduzione degli inquinanti nel suolo: dalle procedure per il recupero di fosforo dai fanghi di depurazione, dalle farine animali e ossee si evince che, in genere, i concimi fosfatici secondari hanno un tenore di cadmio e di altri metalli pesanti inferiore a quello dei concimi fosfatici importati. Il maggiore impiego di concimi fosfatici secondari nell'agricoltura consente di ridurre l'inquinamento del suolo.

⁶⁶ Ernst Basler und Partner (2013), RessourcenEFFizienz Schweiz REFF: Grundlagenbericht zur Ressourceneffizienz und Rohstoffnutzung, Zollikon (disponibile solo in tedesco).

- Riduzione dell’impatto ambientale nella coltivazione di materie prime agricole e nell’utilizzo del legno: con il provvedimento sono impiegati maggiormente standard di produzione sostenibili e ciò riduce gli effetti negativi di una produzione intensiva sull’ambiente (perdita di biodiversità, impoverimento del suolo, eutrofizzazione). Occorre evitare la raccolta illegale di legno con conseguenze negative per il clima e la biodiversità;
- riduzione dell’impatto ambientale dei gruppi di prodotti: occorre realizzare miglioramenti ecologici lungo l’intera catena della creazione di valore, ad esempio riducendo l’utilizzo di sostanze chimiche dannose nella colorazione dei tessuti;
- riduzione del consumo di prodotti ad alto consumo di risorse: grazie al provvedimento vi sarà una minore richiesta di prodotti ad alto consumo di risorse e una conseguente riduzione del carico ambientale.

Gli strumenti trasversali devono fornire importanti contributi per un’economia verde, ma gli effetti sono difficili da stimare. Il meccanismo per la rendicontazione e gli obiettivi sancito nella legge contribuisce a ottenere miglioramenti costanti. Un ulteriore contributo sostanziale all’efficacia delle misure è dato dalla piattaforma sull’economia verde e dalle iniziative su base volontaria degli ambienti economici, scientifici e sociali. Inoltre, la Svizzera può fornire un importante contributo all’affermazione di un’economia verde a livello mondiale con il rafforzamento della cooperazione internazionale e l’esportazione di tecnologie, prodotti e strategie più rispettosi dell’ambiente, sostenendo in tal modo un uso efficiente e parsimonioso delle risorse naturali globali.

4.1.5 Comparazione del diritto, in particolare con il diritto europeo

Tabella di marcia verso un’Europa efficiente nell’impiego delle risorse

La «Tabella di marcia verso un’Europa efficiente nell’impiego delle risorse» adottata dall’UE nel 2011⁶⁷ (cfr. n. 1.4) contiene nuovi obiettivi importanti. Nel 2012 la Commissione europea ha svolto un’ampia consultazione concernente gli obiettivi e gli indicatori con aziende, scienziati, ONG, autorità locali e nazionali. A metà 2014 la Commissione europea intende adottare indicatori per una misurazione più precisa dei progressi e obiettivi per un’Europa più rispettosa delle risorse.

Normative nel settore dei rifiuti e delle materie prime

Nel diritto dell’Unione europea il quadro giuridico per la gestione dei rifiuti è dettato dalla direttiva 2008/98/CE⁶⁸ (direttiva UE sui rifiuti), il cui scopo è contribuire a proteggere l’ambiente e la salute delle persone prevenendo o riducendo gli effetti dannosi della produzione e della gestione dei rifiuti nonché perseguendo miglioramenti nell’utilizzo delle risorse. Questa direttiva ha introdotto anche una «gerarchia dei rifiuti» composta da cinque livelli di priorità: prevenzione, preparazione per il riutilizzo, riciclaggio, recupero di altro tipo (ad es. il recupero di energia), smalti-

⁶⁷ Mitteilung der Kommission vom 20. September 2011 über den Fahrplan für ein ressourcenschonendes Europa, KOM(2011) 571 finale (non disponibile in italiano).

⁶⁸ Direttiva 2008/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 nov. 2008, relativa ai rifiuti e che abroga alcune direttive, GU L 312 del 22.11.2008, pag. 3.

mento. Gli Stati membri adottano misure per promuovere questa gerarchia del trattamento dei rifiuti. Rispetto alla direttiva precedente, l'articolo 8 della direttiva UE sui rifiuti consente agli Stati membri di prevedere una più estesa responsabilità dei produttori. In tal modo è possibile fra l'altro obbligare le persone fisiche o giuridiche che a scopo commerciale sviluppano, fabbricano, elaborano, trattano, vendono o introducono prodotti a partecipare a sistemi di ripresa o a rendere il loro prodotti più idonei al riciclaggio. Nella misura in cui è possibile dal punto di vista tecnico, ecologico ed economico, gli Stati membri sono tenuti a introdurre sistemi per la raccolta differenziata dei rifiuti. Con la presente revisione della LPAmb non è prevista alcuna disposizione sulla gerarchia dei rifiuti analoga a quella dell'UE.

La direttiva 94/62/CE⁶⁹ (direttiva UE sugli imballaggi) prevede misure volte a evitare la produzione di rifiuti d'imballaggio, nonché a promuovere il riutilizzo, la valorizzazione materiale e altre forme di recupero di tali rifiuti. La direttiva mira da un lato a creare un elevato livello di protezione dell'ambiente e, dall'altro, a garantire un mercato unico europeo che funzioni bene. L'obiettivo primario è prevenire i rifiuti d'imballaggio e la loro eliminazione finale deve essere considerata come la soluzione di ultima istanza. Gli Stati membri devono quindi adottare varie misure per prevenire la produzione di rifiuti d'imballaggio. Per cogliere gli obiettivi indicati nella direttiva, gli Stati membri sono quindi tenuti ad allestire sistemi per la ripresa o la raccolta nonché il riutilizzo o il riciclaggio di imballaggi e rifiuti di imballaggi. L'incenerimento dei rifiuti in appositi impianti è un recupero di energia ed è pertanto considerato un contributo al raggiungimento degli obiettivi di valorizzazione. La direttiva fissa anche vari requisiti per gli imballaggi (p. es. contenuto massimo di metalli pesanti, obbligo di minimizzare quanto più possibile il volume e il peso degli imballaggi, rispetto delle norme europee ecc.). Per facilitarne la raccolta, il riutilizzo e il riciclaggio, gli imballaggi devono essere provvisti di indicazioni sul tipo di materiale o sui materiali utilizzati. Inoltre gli Stati membri hanno determinati obblighi di informazione nei confronti degli utilizzatori degli imballaggi.

Con la modifica dell'articolo 30*d* capoverso 2 LPAmb si vuole ora prescrivere il riciclaggio di determinati rifiuti. Per poterne garantire il riciclaggio, il Consiglio federale deve poter introdurre obblighi di raccolta per i rifiuti di imballaggio (art. 30*b* cpv. 2^{bis} D-LPAmb). L'UE non conosce obblighi di questo genere, ma in compenso la direttiva UE sui rifiuti prescrive un obiettivo percentuale per il riciclaggio di determinati materiali (ad es. vetro, carta, legno ecc.). L'UE non dispone di una normativa analoga all'articolo 30*d* D-LPAmb che, in determinati casi, autorizza il Consiglio federale a emanare prescrizioni concernenti il riciclaggio dei rifiuti. L'articolo 30*d* capoverso 5 D-LPAmb consente al Consiglio federale di limitare l'utilizzo di materiali e prodotti per determinati scopi, se ciò serve a promuovere lo smercio di prodotti corrispondenti provenienti dal riciclaggio dei rifiuti, procura vantaggi ecologici ed è sopportabile sotto il profilo economico. Se il Consiglio federale intende avvalersi di questa facoltà, deve porre particolare attenzione a non creare inammissibili ostacoli al commercio. Anche gli Stati membri dell'UE hanno la possibilità di promuovere il riciclaggio, ma non la possibilità esplicita di limitare l'utilizzo di materiali e prodotti.

Per contro, la direttiva UE sui rifiuti stabilisce un obbligo di autorizzazione per gli impianti e le aziende che intendono effettuare un trattamento dei rifiuti (cfr. art. 23

⁶⁹ Direttiva 94/62/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 dic.1994, sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio, GU L 365 del 31.12.1994, pag. 10.

della direttiva UE sui rifiuti). L'incenerimento o il co-incenerimento con valorizzazione energetica sono autorizzati soltanto se nel recupero di energia si raggiunge un elevato grado di efficienza (art. 23 cpv. 4 della direttiva UE sui rifiuti). Accanto all'obbligo di autorizzazione per le discariche già in vigore, occorre ora introdurre in Svizzera anche un obbligo di autorizzazione per gli impianti per l'incenerimento di rifiuti urbani e di rifiuti con composizione comparabile.

Normative nel settore del consumo e dei prodotti

La Commissione europea ha pubblicato il 9 aprile 2013 i propri lavori per il miglioramento della trasparenza di mercato dei cosiddetti «prodotti verdi». Questo approccio va nella stessa direzione delle misure formulate nell'ambito del piano d'azione Economia verde nel settore del consumo e dei prodotti. L'eventuale applicazione nel quadro di strumenti politici sarà decisa in una fase successiva. La proposta dell'UE contiene un messaggio sulla creazione di un mercato unico europeo dei prodotti verdi tramite il miglioramento delle informazioni sulle prestazioni ambientali dei prodotti (Product environmental footprinting, PEF) e delle organizzazioni⁷⁰ (Organisation Environmental Footprinting OEF, ad es. aziende). La proposta contiene inoltre una raccomandazione per l'applicazione dei metodi sviluppati dalla Commissione per la valutazione delle prestazioni ambientali dei prodotti e delle organizzazioni⁷¹. L'approccio è basato su un Life Cycle Assessment (LCA), un'analisi del ciclo di vita, e prevede l'elaborazione di regole da applicare alle categorie di prodotti (product category rules) per una valutazione uniforme e semplificata degli effetti sull'ambiente. In una prima fase la Commissione europea chiede agli Stati membri e alle parti interessate di applicare, nell'ambito di misure e iniziative pertinenti adottate su base volontaria, metodi che consentono di misurare e comunicare le prestazioni ambientali di prodotti e organizzazioni durante il loro ciclo di vita⁷². Al contempo, per mettere alla prova tali metodologie, viene svolta una fase pilota di tre anni che vede la partecipazione volontaria delle parti interessate.

L'UE intende inoltre migliorare la trasparenza delle grandi aziende e obbligarle alla rendicontazione su temi riguardanti la sostenibilità. Secondo la proposta della Commissione europea del 16 aprile 2013, le aziende con oltre 500 dipendenti devono informare in merito ad aspetti concernenti la sostenibilità.

In linea di principio la Commissione europea valuta positivamente gli attuali sforzi nazionali volti a migliorare la trasparenza ecologica del mercato, ma considerata la crescente globalizzazione e complessità delle catene di approvvigionamento ritiene più efficace un approccio più coordinato.

Normative nel settore del commercio del legno

Dal 3 marzo 2013 è in vigore nell'UE il Regolamento europeo per il legno, che vieta la messa in commercio di legno proveniente dalla raccolta illegale e impone il rispetto di determinati obblighi di diligenza agli operatori di mercato che immettono per la

⁷⁰ Comunicazione della Commissione del 9 apr. 2013 relativa alla costruzione di un mercato unico dei prodotti verdi, COM(2013) 196, finale.

⁷¹ Raccomandazione della Commissione del 9 apr. 2013 (2013/179/UE) relativa all'uso di metodologie comuni per misurare e comunicare le prestazioni ambientali nel corso del ciclo di vita dei prodotti e delle organizzazioni, COM(2013) 2012, finale.

⁷² Cfr. COM (2013) 196, finale: «Comunicazione della Commissione europea al Parlamento europeo e al Consiglio. Costruire il mercato unico dei prodotti verdi. Migliorare le informazioni sulle prestazioni ambientali dei prodotti e delle organizzazioni».

prima volta sul mercato europeo legno e prodotti derivati. Anche la Svizzera è interessata indirettamente da questo nuovo regolamento dell'UE, visto che per importare dalla Svizzera prodotti del legno (legno grezzo, legno tagliato, materiali legnosi, prodotti finiti di legno e carta) gli operatori del mercato UE devono rispettare questi obblighi di diligenza. In particolare devono richiedere ai fornitori in Svizzera le informazioni necessarie per la messa in commercio di questi prodotti nell'UE. Gli esportatori svizzeri devono quindi familiarizzarsi con gli obblighi di diligenza ai quali sono soggetti i loro acquirenti nell'UE. Queste informazioni devono poter essere fornite sia per il legno raccolto in Svizzera, sia per quello importato da Stati terzi.

Gli ostacoli di ordine tecnico-commerciale che ne derivano possono essere mitigati se la Svizzera emana un proprio regolamento equivalente a quello dell'UE. L'introduzione di una disciplina equivalente a quella dell'UE è opportuna anche per ragioni di politica ambientale, poiché solo attraverso cooperazioni internazionali è possibile contrastare la raccolta illegale di legno e ridurre i conseguenti rischi ambientali. Nella legislazione nazionale non vi è attualmente alcuna base legale che vieta la messa in commercio di legno raccolto illegalmente secondo la legislazione del Paese d'origine. La legge federale del 16 marzo 2012⁷³ sulla circolazione delle specie di fauna e di flora protette (LF-CITES) si limita alla disciplina del commercio di animali e piante protetti o di specie non utilizzate in modo sostenibile, come pure di parti e prodotti da essi derivati. Questa legge non consente quindi di far fronte alla minaccia che incombe sugli ecosistemi e sulle economie nazionali della dovuta alla raccolta illegale di legno.

Consultazioni con associazioni economiche, ambientali e organizzazioni di protezione dei consumatori hanno evidenziato che la possibile introduzione di una regolamentazione equivalente riscuoterebbe una grande approvazione. Una completa parità di trattamento degli operatori del mercato svizzeri e dell'UE può essere ottenuta solo con una soluzione di diritto internazionale.

Normative nel settore dei prodotti da costruzione

Il 4 settembre 2013⁷⁴, il nostro Collegio ha adottato il messaggio per la revisione totale della legge federale dell'8 ottobre 1999 concernente i prodotti da costruzione (LProdC). Questa revisione serve per creare una normativa svizzera equivalente al regolamento europeo sui prodotti da costruzione⁷⁵. Se il nostro Collegio dovesse introdurre restrizioni per la messa in commercio di prodotti per l'edilizia in applicazione del nuovo capitolo 7 delle disposizioni della LPAmb, le stabilirà in sintonia con la legislazione svizzera sui prodotti da costruzione, in particolare con l'articolo 1 capoverso 3.

⁷³ RS 453

⁷⁴ FF 2013 6395

⁷⁵ Regolamento (UE) n. 305/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 mar. 2011, che fissa condizioni armonizzate per la commercializzazione dei prodotti da costruzione, GU L 88 del 4.4.2011, pag. 5.

4.1.6 **Applicazione**

Per l'esecuzione dell'articolo 10*h* D-LPAmb (obiettivi, piattaforma sull'economia verde, rapporto) non sono necessarie ulteriori disposizioni esecutive. La competenza per l'attuazione della maggior parte delle disposizioni spetta al Consiglio federale. Se per l'esecuzione delle basi legali si rendessero necessarie precisazioni in un secondo momento, il Consiglio federale può disciplinare apposite disposizioni esecutive e in un'ordinanza.

Le regolamentazioni dettagliate per la raccolta separata di determinati imballaggi nel settore dei consumi devono essere riformulate nel quadro di una revisione totale dell'ordinanza del 5 luglio 2000⁷⁶ sugli imballaggi per bevande (OIB) e trasferite nell'ordinanza federale sugli imballaggi. L'esecuzione delle nuove norme tocca in misura sostanziale soprattutto il commercio al dettaglio, mentre per le autorità gli oneri esecutivi sono prevalentemente a carico della Confederazione.

La definizione di requisiti minimi energetici e materiali specifici per gli impianti di smaltimento dei rifiuti deve essere effettuata a livello di ordinanza e, se tecnicamente possibile, tenendo conto della sopportabilità dal punto di vista economico. Gli appositi requisiti devono essere inseriti nell'OTR, mettendo in primo piano gli impianti termici per lo smaltimento di rifiuti biogeni. Per quanto concerne il riciclaggio di metalli da residui del trattamento, occorre stabilire nell'OTR prescrizioni concrete per determinati metalli, in particolare per i rifiuti risultanti dalla frantumazione («frazioni leggere derivanti dalla frantumazione») e, in generale, per i residui della combustione. Per quanto riguarda il recupero di fosforo, occorre stabilire nell'OTR le necessarie condizioni quadro tecniche; a queste si aggiungono anche prescrizioni concernenti la tempistica per l'esecuzione di questa norma. Nell'OTR occorre inserire anche le regolamentazioni dettagliate per il riciclaggio di materiali di scavo e di sgombero non inquinati. L'esecuzione di queste norme sarà affidata prevalentemente ai Cantoni.

Le regolamentazioni dettagliate concernenti l'impiego della tassa per finanziare i compiti supplementari della Confederazione (spese d'esecuzione) nell'ambito della tassa di smaltimento anticipata (TSA) devono avvenire nell'ordinanza del 14 gennaio 1998⁷⁷ concernente la restituzione, la ripresa e lo smaltimento degli apparecchi elettrici ed elettronici (ORSAE), nell'ordinanza del 18 maggio 2005⁷⁸ concernente la riduzione dei rischi nell'utilizzazione di determinate sostanze, preparati e oggetti particolarmente pericolosi (ORRPChim) e nell'OIB. Occorre stabilire in concreto quali compiti esecutivi sono considerati spese d'esecuzione. L'esecuzione di questa regolamentazione spetta alla Confederazione.

Per la disposizione concernente l'informazione sui prodotti (art. 35*d* D-LPAmb) non sono previste per ora disposizioni esecutive, poiché qui è in primo piano l'armonizzazione con l'UE e quest'ultima non ha ancora emanato una normativa in tal senso. Per il caso in cui operatori rilevanti del mercato non partecipano agli accordi e per prevenire i profittatori, è invece prevista l'emanazione di un'ordinanza da parte del Consiglio federale per l'attuazione dell'obbligo di fare rapporto sulle materie prime e sui prodotti (art. 35*e* D-LPAmb).

⁷⁶ RS **814.621**

⁷⁷ RS **814.620**

⁷⁸ RS **814.81**

Dopo consultazioni con l'economia e con le organizzazioni ambientaliste e dei consumatori, è stata formulata la linea della Svizzera in relazione al commercio con prodotti del legno. Per la Svizzera l'introduzione di una normativa equivalente al Regolamento europeo per il legno è necessaria per motivi di ordine tecnico-commerciale e di politica ambientale. L'introduzione di un regolamento analogo in Svizzera costituisce la base per l'integrazione della Svizzera nel sistema del Regolamento europeo per il legno sulla base di una regolamentazione bilaterale. Gli ostacoli per l'esportazione di prodotti svizzeri verranno a cadere soltanto se l'UE e la Svizzera riconosceranno come equivalenti i rispettivi regolamenti nell'ambito di una convenzione internazionale, una premessa che consentirà alla Svizzera di contrastare con maggiore forza per mezzo di cooperazioni internazionali la raccolta illegale di legno. Occorre quindi mettere in vigore quanto prima possibile un'apposita ordinanza sulla base degli articoli 35f, 35g e 35h D-LPAMB.

4.2 Spiegazioni relative a singoli articoli

Art. 10 cpv. 1

La modifica di questo capoverso concerne soltanto il testo in italiano ed è dettata unicamente da un aggiornamento stilistico. Il verbo esercire è sostituito da tenere in esercizio.

Titolo primo, capitolo 4 Informazioni ambientali⁷⁹

Art. 10e cpv. 1, frase introduttiva e cpv. 3

L'attuale disposizione nella LPAMB si limita all'informazione sullo stato del carico inquinante. A questo obbligo di informazione e consulenza delle autorità nei confronti del pubblico si aggiunge ora l'aspetto relativo al consumo di risorse e al loro uso efficiente. «Risorse naturali» è un termine da intendere in senso ampio e comprende, oltre al clima, il suolo, la biodiversità, l'aria e l'acqua, anche le materie prime, i minerali o le materie prime biotiche. L'incarico di informare e sensibilizzare si estende fondamentalmente a tutti i settori della LPAMB. L'obbligo di informazione e consulenza relativo alla salvaguardia e all'uso efficiente delle risorse incombe alla Confederazione e, nell'ambito delle loro attività d'esecuzione, ai Cantoni, mentre le imprese e le associazioni non sono soggette all'obbligo di informazione e consulenza secondo l'articolo 10e. Gli aspetti dell'uso efficiente delle risorse rilevanti ai fini energetici sono disciplinati nella legge sull'energia e non sono interessati dalla nuova regolamentazione proposta.

⁷⁹ Le presenti modifiche nel capitolo 4 del primo titolo sono basate sul decreto federale del 27 set. 2013 che approva e traspone nel diritto svizzero la Convenzione di Aarhus e il suo emendamento (cfr. FF 2013 6355).

Titolo primo, capitolo 5: Uso delle risorse naturali

Con questo nuovo capitolo si intende integrare nella LPAmb un principio fondamentale.

Art. 10h Uso delle risorse naturali

Capoverso 1: la Confederazione e, nel loro ambito di competenze, i Cantoni (compresi i Comuni) sono obbligati a perseguire la salvaguardia delle risorse e il costante incremento dell'efficienza nell'uso per ridurre in misura considerevole il carico inquinante generato dalla Svizzera tramite il consumo e la produzione, segnatamente quello causato dalle imprese e dalle economie domestiche. Oltre la metà del carico inquinante causato dal consumo svizzero viene oggi generata all'estero. Le possibilità legali della Svizzera di agire in favore di una riduzione del carico inquinante causato all'estero sono limitate a misure che intervengono o sono avviate in Svizzera. In questo ambito, un ruolo importante per la riduzione del carico inquinante è assunto dalla politica ambientale internazionale della Svizzera.

Capoverso 2: per sviluppare costantemente l'economia verde è indispensabile concretizzare e attuare misure comuni e volontarie in stretta collaborazione con gli ambienti economici, scientifici e sociali. A tale scopo la Confederazione gestisce la piattaforma sull'economia verde e collabora con i Cantoni e con organizzazioni nazionali e internazionali. La piattaforma si concentra in primo luogo su attività e misure non ancora considerate da altri programmi federali (p. es. dal programma SvizzeraEnergia) e sfrutta potenziali sinergie. I principali ambiti tematici della piattaforma sono orientati all'efficacia ecologica, alla fattibilità, al potenziale di opportunità per l'economia e la società nonché al rapporto costi-benefici. La cerchia degli operatori da coinvolgere dipende dagli ambiti tematici.

Capoverso 3: il Consiglio federale deve fare periodicamente rapporto al Parlamento in merito ai progressi ottenuti nell'ambito dell'uso efficiente delle risorse e dell'evoluzione del loro consumo nonché evidenziare le necessità d'intervento ritenute opportune per salvaguardare le risorse e ridurre in tal modo il carico ambientale (art. 10h cpv. 1 D-LPAmb).

Se per sviluppare ulteriormente l'economia verde sarà necessario integrare nella legge obiettivi quantitativi e le relative misure, il Consiglio federale li sottoporrà al Parlamento sotto forma di messaggio. Gli obiettivi quantitativi concernenti le risorse sono elaborati coinvolgendo gli operatori interessati (imprese, associazioni, Cantoni e altri). Tali obiettivi devono essere scientificamente fondati e orientati a obiettivi internazionali (ad es. gli obiettivi dell'UE nel quadro della Tabella di marcia verso un'Europa efficiente nell'impiego delle risorse e i Sustainable Development Goals dell'ONU). All'occorrenza anche il Consiglio federale può prescrivere autonomamente determinati obiettivi, ad esempio quote di riciclaggio dei rifiuti.

Il raggiungimento degli obiettivi viene evidenziato per mezzo di un adeguato set di indicatori, che devono tenere sufficientemente conto del carico inquinante causato all'estero dal consumo svizzero.

Titolo secondo, capitolo 4: Rifiuti

Art. 30b cpv. 2^{bis}

Il Consiglio federale già dispone della competenza di emanare all'occorrenza prescrizioni per la ripresa di prodotti e imballaggi (cfr. art. 30b cpv. 2 lett. a LPAmb), ma si tratta di una cosiddetta norma «potestativa». Con l'introduzione del nuovo capoverso 2^{bis} il Consiglio federale deve essere ora obbligato specificamente nell'ambito degli imballaggi per prodotti di consumo a emanare all'occorrenza prescrizioni per la raccolta di determinati imballaggi. La necessità di emanare apposite prescrizioni tenendo conto della sopportabilità dal punto di vista economico sussiste fondamentalmente nei casi in cui non viene ancora effettuato alcun riciclaggio o quello effettuato è insufficiente, vi è un vantaggio ecologico (ecobilancio positivo) ed esistono mercati di sbocco per il materiale riciclato. Con il rimando all'articolo 30d capoverso 4 si intende garantire che l'introduzione da parte del Consiglio federale di un obbligo di raccolta e l'emanazione di prescrizioni per la valorizzazione a livello di ordinanza siano effettuate con gli stessi presupposti. A tal proposito si veda anche il progetto normativo per un'ordinanza sugli imballaggi al numero 4.3.2.

Un obbligo di raccolta per i fabbricanti, gli importatori e i commercianti dovrà essere introdotto solo se necessario. Se opportuno, occorre coinvolgere nelle raccolte i punti di raccolta pubblici. Ai sensi dell'articolo 30b capoverso 2^{bis}, «necessario» significa che per raggiungere gli obiettivi occorre in primo luogo applicare misure su base volontaria dell'economia e del commercio. Se queste dovessero rivelarsi insufficienti, la Confederazione garantirà con i fabbricanti, gli importatori e i commercianti la raccolta degli imballaggi tramite accordi secondo l'articolo 41a capoverso 2 lettera b D-LPAmb. Occorre introdurre un obbligo di raccolta con condizioni quadro solo se gli accordi su base volontaria non raggiungono gli obiettivi fissati.

Art. 30d Riciclaggio

L'attuale articolo 30d viene ora suddiviso in cinque capoversi. Con l'inserimento del concetto di «tecnicamente possibile e sopportabile sotto il profilo economico» si intendono promuovere i necessari adeguamenti allo stato della tecnica degli impianti di smaltimento dei rifiuti e, quindi, miglioramenti costanti dell'uso efficiente delle materie prime e dell'efficienza energetica. Inoltre la valorizzazione deve essere sopportabile sotto il profilo economico ed opportuno dal punto di vista ecologico. La definizione di requisiti minimi energetici e materiali specifici per gli impianti di smaltimento dei rifiuti è effettuata a livello di ordinanza, basandosi sulla stato della tecnica e tenendo conto della sopportabilità sotto il profilo economico.

Il capoverso 1 in combinato disposto con il capoverso 3 garantisce che la valorizzazione materiale è prioritaria rispetto alla valorizzazione energetica, se questa è tecnicamente possibile e sopportabile sotto il profilo economico e in tal modo il carico ambientale risulta inferiore a quello derivante da un altro tipo di smaltimento e dalla fabbricazione ex novo dei prodotti. I rifiuti menzionati nel capoverso 1 soddisfano i presupposti per il riciclaggio dei materiali. Per questi rifiuti è richiesta pertanto un riciclaggio esplicito.

Il recupero di metalli riciclabili (cpv. 2 lett. a) deve essere effettuato da residui del trattamento dell'aria, delle acque di scarico e dei rifiuti. Tra questi vi sono ad esempio le scorie, le polveri di filtri e le ceneri volanti provenienti dagli impianti di

incenerimento dei rifiuti nonché i fanghi di idrossidi prodotti in grandi quantità in particolare nei processi galvanici (trattamento delle superfici). Nel quadro della revisione totale dell'OTR, il Consiglio federale prevede di fissare norme concrete, come ad esempio requisiti tecnici e organizzativi per il riciclaggio dei metalli.

L'obbligo di riciclaggio, ossia di recuperare rilevanti parti valorizzabili (in particolare ghiaia e sabbia) da materiali di scavo (art. 30d cpv. 2 lett. b D-LPamb) è limitato a materiali di scavo non inquinati destinati al deposito definitivo e che non devono essere utilizzati per il riciclaggio (come il riempimento dei siti di estrazione, le modifiche del terreno e la produzione di materiali da costruzione). Per garantire l'opportunità ecologica e la sopportabilità dal punto di vista economico, l'obbligo di riciclaggio deve essere limitato ai materiali di scavo con una rilevante quota riciclabile. La definizione di norme concrete (requisiti tecnici e organizzativi) deve avvenire nel quadro della revisione totale dell'OTR.

Il Consiglio federale disciplinerà con precisione il recupero economico di fosforo da fanghi di depurazione (comprese le ceneri risultanti dalla loro combustione) e farine animali (cpv. 2 lett. c) a livello di ordinanza nel quadro della revisione totale dell'OTR. Anche eventuali periodi di transizione per l'obbligo di riciclaggio verranno disciplinati a livello di ordinanza. Nell'attuazione di tale obbligo occorre ovviamente tenere conto anche del principio della proporzionalità. Le condizioni quadro tecniche per il recupero del fosforo saranno definite dal competente ufficio federale nell'ambito di un aiuto all'esecuzione.

Il capoverso 3 stabilisce che, se non sussiste alcun obbligo di riciclaggio dei materiali, i rifiuti combustibili o le parti combustibili dei rifiuti devono essere sottoposte a recupero energetico, purché questo sia tecnicamente possibile, sopportabile sotto il profilo economico e vantaggioso dal punto di vista ecologico. Se non è possibile nemmeno il recupero energetico, prima del deposito definitivo occorre trattarli secondo l'articolo 30c capoverso 1.

Dopo aver effettuato sufficienti accertamenti preliminari (compresa la valutazione dei costi e la verifica di misure su base volontaria) e dimostrato la necessità di una regolamentazione per determinati rifiuti, il capoverso 4 consente di emanare prescrizioni, se questo si rende necessario a causa della quantità di rifiuti prodotti o dal punto di vista ecologico. Ciò dà al Consiglio federale la possibilità di agire affinché venga ulteriormente sviluppato il riciclaggio dei materiali e il recupero energetico dei rifiuti, tenendo conto della sopportabilità dal punto di vista economico, dei presupposti di cui ai capoversi 1 e 3, in particolare la sopportabilità sotto il profilo economico, nonché dell'uso efficiente delle materie prime e dell'efficienza energetica. L'accento è posto sulla valorizzazione economica di rifiuti contenenti metalli tecnici rari (MTR) e sulle frazioni di plastica finora non sottoposte a riciclaggio. La definizione di norme concrete (requisiti tecnici e organizzativi) potrà essere effettuata a tempo debito nel quadro della revisione totale dell'OTR.

Il capoverso 5 dà al Consiglio federale la possibilità di promuovere lo smercio di prodotti (secondari) fabbricati con materiali provenienti dalla valorizzazione dei rifiuti attraverso la limitazione di nuovi prodotti corrispondenti. Questa norma è già presente nell'attuale LPamb (art. 30d lett. b). Finora il Consiglio federale non ha emanato ordinanze in base a questa disposizione, ma nell'ottica dell'ottimizzazione delle risorse è opportuno mantenere la disposizione. Finora la limitazione dell'utilizzo di determinati materiali e prodotti secondo il capoverso 5 era vincolata alla condizione che non comportasse né costi supplementari né un pregiudizio della

qualità importanti. Ora devono valere come criterio i vantaggi ecologici e la sopportabilità dal punto di vista economico. La modifica deve costituire da un lato una semplificazione dell'attuale formulazione e dall'altro lato occorre tenere conto di una comparazione dell'impatto ambientale in relazione allo smaltimento e alla fabbricazione di nuovi prodotti.

Art. 30e cpv. 2

L'obbligo di autorizzazione di impianti per lo smaltimento dei rifiuti, ivi incluse le discariche, è ora disciplinato nell'articolo 30h capoverso 1 invece che nell'articolo 30e.

Art. 30h Impianti per lo smaltimento dei rifiuti

Nell'ambito degli impianti di smaltimento dei rifiuti sussisteva finora una base legale a livello federale per un obbligo di autorizzazione unicamente per le discariche.

In deroga al testo dell'attuale articolo 30e capoverso 2 LPAmb, il capoverso 1 stabilisce che, oltre alle discariche, anche gli impianti per l'incenerimento di rifiuti urbani e di rifiuti con composizione comparabile (IIRU) necessitano di un'autorizzazione del Cantone per la loro costruzione e il loro esercizio. Inoltre il capoverso 1 stabilisce i presupposti per la concessione dell'autorizzazione da parte dei Cantoni. Questo dimostra che la costruzione e l'esercizio di questi impianti sono necessari («prova della necessità») e garantisce che questi impianti non mettono in pericolo l'ambiente e la salute delle persone. Per gli IIRU che non dispongono ancora di un'autorizzazione d'esercizio cantonale, il Consiglio federale stabilisce periodi di transizione a livello di ordinanza con l'entrata in vigore dell'articolo 30h capoverso 1 D-LPAmb. Il capoverso 3 attribuisce al Consiglio federale la competenza di stabilire altri presupposti per l'autorizzazione a livello di ordinanza.

Le discariche e gli inceneritori per rifiuti urbani sono esplicitamente sottoposti all'obbligo di autorizzazione, poiché sottostanno all'obbligo di pianificazione cantonale. Oltre agli IIRU, le discariche sono gli impianti per lo smaltimento dei rifiuti più rilevanti dal punto di vista dello sviluppo territoriale.

Il capoverso 2 deve consentire in futuro al Consiglio federale, dopo aver effettuato sufficienti accertamenti preliminari e dimostrato la necessità di una regolamentazione, di sottoporre all'obbligo di autorizzazione altri impianti per lo smaltimento dei rifiuti. Le relative autorizzazioni devono essere rilasciate dai Cantoni. Nell'ambito degli imminenti accertamenti per un futuro obbligo di autorizzazione l'accento sarà posto sugli impianti di compostaggio e di fermentazione, sugli impianti per il trattamento dei rifiuti edili e sugli impianti mobili per il trattamento dei rifiuti. Uno dei presupposti per la concessione dell'autorizzazione è la garanzia della valorizzazione materiale ed energetica secondo l'articolo 30d D-LPAmb. L'obbligo di autorizzazione per altri impianti di smaltimento dei rifiuti potrà essere concretizzato a tempo debito nel quadro di una revisione dell'OTR.

In ottemperanza all'articolo 30h capoverso 3 D-LPAmb, il Consiglio federale emana ulteriori prescrizioni concrete – in prevalenza tecniche e organizzative – vincolanti per la concessione dell'autorizzazione. Queste prescrizioni concretizzate nell'ambito della revisione totale dell'OTR attualmente in corso e, ove necessario, verranno completate con appositi aiuti all'esecuzione. In particolare si tratta dei rifiuti

ammessi per lo smaltimento nei rispettivi impianti, dei tipi di depositi, dei provvedimenti necessari per la chiusura e la gestione successiva, dei termini per l'autorizzazione, dei regolamenti operativi e della contabilità dei materiali degli impianti nonché della formazione del personale occupato negli impianti.

Molti impianti dispongono già di autorizzazioni d'esercizio cantonali. Con l'obbligo di autorizzazione a livello federale si consente al Consiglio federale di armonizzare i requisiti per la concessione dell'autorizzazione di impianti per lo smaltimento dei rifiuti nell'ottica dell'uso efficiente delle materie prime e dell'efficienza energetica, tenendo conto delle rispettive regolamentazioni ed esperienze cantonali (cpv. 3).

Art. 32a^{bis} Tassa di smaltimento anticipata

L'integrazione nel capoverso 1 (ultimo periodo) dovrà consentire in futuro al Consiglio federale di finanziare con il provento della tassa di smaltimento anticipata (TSA) anche le spese d'esecuzione (comprese le spese di sorveglianza) sostenute dalla Confederazione nell'ambito della TSA. Questa norma è formulata in modo analogo all'articolo 38 della legge sul CO₂ (utilizzo dei proventi) e all'articolo 35a capoverso 9 LPAmb (tasse d'incentivazione sui composti organici volatili).

La sorveglianza sulle organizzazioni incaricate della riscossione della TSA è disciplinata nelle rispettive ordinanze. Ad esempio la sorveglianza dell'organizzazione incaricata della riscossione, dell'amministrazione e dell'utilizzo della tassa federale sulle pile è disciplinata nell'ORRPChim. Con i proventi della tassa è finanziato lo smaltimento, ma anche l'informazione, in particolare quella per la promozione della ripresa delle pile.

È presumibile che con le misure per la promozione della valorizzazione si rendano necessarie, oltre ai sistemi TSA già in vigore per le pile e il vetro, ulteriori TSA volte a finanziare i costi generati dalla ripresa, dalla logistica e dalla valorizzazione (ad es. nei settori degli imballaggi per bevande e della plastica). Di conseguenza saranno istituiti anche in altri settori i compiti di sorveglianza ed esecuzione della Confederazione già esistenti nell'ambito della TSA. Con i sistemi TSA già in vigore e la prossima introduzione di una TSA nell'ambito della revisione dell'ORSAE occorre calcolare a medio termine costi per un posto di lavoro a tempo pieno. In particolare vi sono spese di sorveglianza e d'esecuzione per i seguenti compiti:

- sorvegliare le organizzazioni private incaricate della riscossione e ripartizione della TSA;
- armonizzare e garantire la comunicazione coerente in tema di sistemi di ripresa sulla base della pertinente politica di gestione dei rifiuti della Confederazione;
- verificare periodicamente la sostenibilità e la rilevanza ecologica dei sistemi di ripresa;
- garantire e controllare il rispetto delle normative TSA da parte del mercato;
- garantire l'attuazione uniforme delle normative TSA per le diverse raccolte separate interessate;
- collaborare con le organizzazioni private nella definizione periodica delle aliquote TSA.

Le regolamentazioni necessarie per concretizzare altri possibili sistemi TSA, ad esempio nei settori degli imballaggi per bevande o degli imballaggi realizzati con corpi cavi in plastica, possono essere definite nell'ambito della prevista nuova ordinanza federale sui rifiuti (cfr. n. 4.1.3).

Art. 32b cpv. 1

Si è proceduto a un adeguamento volto a precisare la traduzione del termine tedesco «Nachsorge», che viene ora reso con «manutenzione postoperativa».

Titolo secondo, capitolo 7: Riduzione del carico inquinante causato da materie prime e prodotti

Con questo nuovo capitolo nell'attuale titolo «Limitazione del carico inquinante» si tiene conto del principio supplementare sancito nell'articolo 10*h*, in virtù del quale occorre ridurre il carico inquinante generato dalle materie prime e dai prodotti consumati in Svizzera, tenendo altresì conto del carico inquinante causato all'estero.

Occorre prestare particolare attenzione al rapporto con la LOTC e con il diritto speciale concernente determinati settori di prodotti.

Rapporto con la LOTC: secondo la LOTC, le prescrizioni tecniche devono essere formulate in modo da non costituire ostacoli tecnici al commercio transfrontaliero (art. 4 cpv. 1 LOTC). Nuove prescrizioni tecniche si orientano alle corrispondenti prescrizioni dei principali partner commerciali della Svizzera. Deroghe a questo principio sono ammissibili soltanto qualora siano rese necessarie da interessi pubblici preponderanti, non costituiscano né un mezzo di discriminazione arbitraria né una restrizione dissimulata degli scambi e siano conformi al principio di proporzionalità (art. 4 cpv. 3 LOTC). Nell'elaborazione di disposizioni d'esecuzione relative all'articolo 35*f* D-LPAmb e nell'articolo 35*d* D-LPAmb, purché si tratti di contrassegni sul prodotto, occorre osservare i principi formulati nella LOTC nonché gli impegni internazionali. Le disposizioni d'esecuzione previste in questo capitolo devono quindi essere definite in conformità con la LOTC. Laddove è opportuno, in caso di introduzione di disposizioni di ammissione occorre creare un'eccezione seguendo il principio «Cassis de Dijon» secondo l'articolo 16*a* capoverso 2 LOTC, affinché le disposizioni non siano eluse da prodotti provenienti dall'UE o dallo SEE.

Rapporto con il diritto speciale concernente determinati settori di prodotti: le misure devono essere stabilite in conformità e in sintonia con la legislazione sui prodotti, ad esempio con la legislazione agricola. Ove possibile e opportuno, occorre integrare le normative vigenti nelle rispettive legislazioni sui prodotti.

Art. 35d Informazione sui prodotti

Con questo articolo sono ora disciplinate le informazioni ambientali sui prodotti, ossia le informazioni che descrivono le caratteristiche ambientali dei prodotti. L'articolo non interessa le etichette ambientali, che indicano l'adempimento di specifici criteri ambientali, poiché mira piuttosto a migliorare – in conformità con le prescrizioni internazionali – le informazioni ambientali sui prodotti nell'intento di consentire ai consumatori di scegliere soprattutto i prodotti che offrono un importante vantaggio ecologico rispetto ad altri prodotti. Nell'ambito dell'attuazione del

presente articolo si tiene conto in particolare anche dei futuri sviluppi in seno all'UE.

Capoverso 1: in conformità con le prescrizioni internazionali, il Consiglio federale può obbligare i fabbricanti, gli importatori e i commercianti a informare sugli effetti ambientali di prodotti che durante il loro ciclo di vita contribuiscono in misura considerevole allo sfruttamento eccessivo o alla messa in pericolo delle risorse naturali. Il Consiglio federale stabilisce per quali prodotti e da quale dimensione aziendale e volume d'affari i fabbricanti, gli importatori e i commercianti sono soggetti a questo obbligo, purché vi siano prescrizioni in tal senso a livello internazionale. Anche le prescrizioni concernenti il metodo per la valutazione degli effetti sull'ambiente e per l'informazione sui risultati vengono stabilite in modo armonizzato a livello internazionale. La base è costituita dai risultati dei progetti pilota dell'UE per la valutazione ecologica dei prodotti.

Capoverso 2: la Confederazione provvede a fornire le basi da un lato sotto forma di raccomandazioni per informazioni sui prodotti qualitativamente buone e trasparenti e, dall'altro lato, anche attraverso il sostegno di banche dati di base e metodi per la valutazione degli effetti ambientali dei prodotti. Nel quadro dei progetti pilota dell'UE, partecipa inoltre all'elaborazione di regole per le categorie di prodotti. Queste regole fungono da istruzioni per definire il modo in cui è possibile calcolare gli effetti ambientali di determinate categorie di prodotti, allo scopo di proporre una valutazione ambientale uniforme e semplificata per le imprese.

Art. 35e Rendicontazione su materie prime e prodotti

Questo articolo consente di stabilire i requisiti per la rendicontazione che i fabbricanti e i commercianti sono tenuti a fornire su determinati prodotti, gruppi di prodotti e di materie prime. L'obiettivo è migliorare l'offerta di prodotti dal punto di vista ecologico.

Con il capoverso 1 lettera b, il Consiglio federale può obbligare i fabbricanti e i commercianti a comunicare in quale misura sono rispettati gli standard riconosciuti a livello internazionale o i relativi criteri nella coltivazione o nella fabbricazione di determinate materie prime e prodotti. Per «standard riconosciuti a livello internazionale» s'intendono standard affermati e applicati a livello mondiale, come ad esempio il Roundtable on Sustainable Palm Oil (RSPO) per l'olio di palma, oppure il Marine Stewardship Council (MSC) per i pesci.

Con il capoverso 1 lettera b è possibile obbligare i fabbricanti e i commercianti a comunicare con quali misure di ottimizzazione è stato possibile ridurre effetti ambientali di processi ecologicamente rilevanti all'interno della catena di creazione di valore. Misure di ottimizzazione possono essere ad esempio la riduzione dei trasporti aerei di frutta e verdura oppure la riduzione dell'utilizzo di sostanze chimiche dannose nella colorazione dei tessuti. Le misure di ottimizzazione possono essere individuate mediante l'analisi della rilevanza e basandosi su misure efficaci ed efficienti di imprese innovative.

Gli standard e le misure di ottimizzazione rilevanti all'interno della catena di creazione di valore si basano sugli accordi elaborati dialogando con l'economia.

Il capoverso 2 stabilisce le norme concrete che il Consiglio federale dovrebbe emanare nel quadro del diritto d'esecuzione. Secondo la lettera a, il Consiglio federale definisce quali categorie di fabbricanti e commercianti sono interessati dalla disposi-

zione. Si tratta di operatori del mercato rilevanti per garantire una copertura del mercato dell'80–90 per cento. Poiché la rendicontazione è limitata agli standard esistenti, l'onere è proporzionato anche per gli attori di mercato più piccoli (le PMI). Si prevede di escludere dall'obbligo di rendicontazione le piccole aziende con volumi d'affari ridotti (p. es. panifici e spacci agricoli).

Secondo la lettera b il Consiglio federale stabilisce le materie prime e i prodotti per i quali occorre presentare un rapporto. La scelta delle materie prime rilevanti è effettuata sulla base di criteri ecologici, sociali ed economici (analisi della rilevanza). Ad esempio, sono materie prime rilevanti la torba, il cotone, la soia (granulato, baccelli, olio), il caffè, il cacao, l'olio di palma, i pesci e i frutti di mare, il tè, l'olio di colza e di girasole, il frumento o lo zucchero. Gruppi di prodotti rilevanti sono ad esempio i tessuti, gli oli e i grassi vegetali, i detergenti e la carta. Ne sono interessati in primo luogo i beni di uso quotidiano che contribuiscono a mettere in pericolo le risorse naturali, mentre non ne sono interessati ad esempio i beni d'investimento, gli apparecchi e i veicoli. L'accento è posto sulle materie prime e sui gruppi di prodotti che sono oggetto di accordi.

Il Consiglio federale emana anche secondo le lettere c e d prescrizioni concernenti la forma, il contenuto e la pubblicazione dei rapporti, orientandosi per questo agli standard in materia di rendicontazione esistenti e riconosciuti, ad esempio al modulo standard delle Global Reporting Initiative Guidelines (GRI). I rapporti devono essere mantenuti semplici e basarsi sugli esistenti sistemi di rendicontazione delle imprese esistenti. Le imprese devono fare rapporto annualmente alla Confederazione. I rapporti devono essere verificati, ad esempio tramite un audit.

La Confederazione comunica i progressi per ciascuna materia prima, ciascun gruppo di prodotti e ciascuna impresa in una forma che non consente di risalire a singoli risultati d'esercizio. In questo modo è reso possibile un benchmarking delle imprese.

Art. 35f Messa in commercio di materie prime e prodotti

La formulazione potestativa utilizzata nell'articolo 35f fa sì che il Consiglio federale prenda in considerazione queste restrizioni solo caso per caso e, tenendo conto dell'articolo 41a capoverso 3 D-LPAMB, le emani solo quando le misure su base volontaria dell'economia non hanno sortito l'effetto desiderato, non è stato possibile evitare i profittatori o quando le norme in tal senso sono proporzionali, economicamente sopportabili e in sintonia con gli impegni internazionali della Svizzera (p. es. le norme dell'OMC). In particolare consente pure di tenere conto degli sviluppi nell'UE. Inoltre il Consiglio federale tiene conto anche degli effetti sulla sicurezza degli approvvigionamenti.

Capoverso 1: questo capoverso conferisce al Consiglio federale la competenza necessaria per fissare i requisiti per la messa in commercio di materie prime e prodotti e precisa il campo d'applicazione. Nell'emanare regolamentazioni in tal senso, il Consiglio federale tiene conto degli standard riconosciuti a livello internazionale. Una formulazione generica dell'articolo 35f capoverso 1 lettera a garantisce che nelle eventuali regolamentazioni future (ad es. in relazione alla torba) a livello legislativo non debbano essere riportati singoli prodotti o elenchi. Nell'interesse dei settori nazionali interessati è inoltre importante che siano messe in vigore entro il termine necessario normative dell'UE rilevanti per le esportazioni, e ciò può essere garantito meglio con una formulazione generica a livello legislativo.

La definizione delle attività considerate messa in commercio deve avvenire a livello di ordinanza. A seconda della materia prima o del prodotto, occorre tenere conto delle prescrizioni legali determinanti, come ad esempio il Regolamento europeo per il legno.

La lettera a stabilisce che le materie prime e i prodotti devono essere coltivati, estratti, fabbricati o commercializzati conformemente alle disposizioni in materia ambientale vigenti nel Paese d'origine. Ove possibile, il Consiglio federale stabilisce i requisiti nelle rispettive legislazioni settoriali sui prodotti e li armonizza con le disposizioni in esse già contenute. Questa norma funge anche da base per l'attuazione di una regolamentazione analoga al Regolamento europeo per il legno, il cui scopo è evitare la messa in commercio di prodotti fabbricati con legno raccolto illegalmente. La legalità è definita tramite le disposizioni di legge vigenti nel Paese d'origine per i seguenti ambiti: diritti di raccolta del legno entro i limiti legali definiti, pagamenti relativi ai diritti di raccolta e prescrizioni concernenti il legno, l'ambiente e le foreste, se in stretta correlazione con la raccolta di legno, diritti di utilizzo e di proprietà dei terreni di terzi interessati dalla raccolta del legno, il commercio e le dogane, se ne è interessato anche il settore delle foreste.

Con la lettera b si dà al Consiglio federale la possibilità di stabilire requisiti per la messa in commercio di materie prime e prodotti che contribuiscono in misura considerevole all'eccessivo sfruttamento o alla messa in pericolo di risorse naturali. Con questa disposizione si intende garantire che i prodotti e le materie prime messi sul mercato svizzero soddisfino requisiti ambientali minimi. Il campo d'applicazione di possibili requisiti è limitato alle materie prime e ai prodotti, la cui coltivazione, raccolta o fabbricazione contribuisce in misura considerevole allo sfruttamento eccessivo o alla messa in pericolo di risorse naturali. Questa limitazione garantisce che con la normativa si possa ottenere anche un corrispondente effetto ecologico. La precisazione della soglia a partire dalla quale un effetto sull'ambiente è considerevole non può essere stabilita in generale per tutti i prodotti e tutte materie prime ed è effettuata in modo contestualmente adeguato in eventuali disposizioni d'esecuzione. Un effetto sull'ambiente potrebbe ad esempio essere considerevole se la coltivazione di palme per la produzione di olio di palma comporta una trasformazione significativa di superfici con una grande varietà biologica o se viene effettuata all'interno di aree protette nazionali o internazionali.

Capoverso 2: per contrastare il commercio illegale di legno occorre emanare, analogamente al Regolamento europeo per il legno, un divieto di immissione in commercio di legno raccolto illegalmente (art. 4 cpv. 1 del Regolamento UE). Ma un divieto di immissione in commercio potrebbe rendersi necessario anche per altri prodotti e materie prime se gli accordi non conducono all'obiettivo. In determinati casi il Consiglio federale può anche sottoporre la messa in commercio a un obbligo di autorizzazione (p. es. per i biocarburanti).

Capoverso 3: nei casi in cui il Consiglio federale ha introdotto un obbligo di autorizzazione o un divieto secondo il capoverso 2 (ad es. per legno raccolto illegalmente) può essere necessario elaborare, salvare e scambiare dati tra le autorità di controllo ed eventualmente collaborare con autorità straniere, ad esempio doganali e internazionali, e in talune circostanze rivelare dati personali degni di particolare protezione (ad es. sanzioni amministrative o penali), ma a condizione che la comunicazione di informazioni sia necessaria per l'esecuzione del capoverso 2 e che i destinatari dei dati siano vincolati a un segreto d'ufficio corrispondente a quello previsto dal diritto svizzero. Inoltre occorre adempiere i presupposti per la comunicazione di dati

all'estero di cui all'articolo 6 della legge federale del 19 giugno 1992⁸⁰ sulla protezione dei dati (LPD). I dati personali possono essere comunicati all'estero solo se la personalità della persona interessata non subisce grave pregiudizio.

La nuova disposizione di legge in materia di protezione dei dati integra l'articolo 47 capoverso 4 e, nel campo di applicazione dell'articolo 35f, consente la comunicazione ad autorità estere o internazionali in conformità ai summenzionati presupposti.

Art. 35g Obbligo di diligenza

Capoversi 1 e 2: le disposizioni relative all'obbligo di diligenza servono a garantire l'effettiva applicazione delle restrizioni alla messa in commercio di determinati prodotti e materie prime secondo l'articolo 35f. Le condizioni enunciate si ispirano in particolare al Regolamento europeo per il legno, che obbliga chi immette per la prima volta sul mercato unico prodotti di legno a garantire che detto legno o detti prodotti in legno non provengano da legno raccolto illegalmente. L'obbligo di diligenza include la raccolta delle informazioni prestabilite (obbligo di documentazione), una valutazione del rischio ed eventualmente misure per la riduzione del rischio (cfr. l'art. 5 del Regolamento europeo per il legno). Il capoverso 2 lettera c serve anche a garantire la tracciabilità di prodotti e materie prime tramite chi li ha messi per la prima volta in commercio.

Nel settore del legno si adempie all'obbligo di diligenza in particolare per il tramite di procedure di valutazione dei rischi, con le quali l'operatore del mercato può analizzare e valutare il rischio di mettere in commercio legno o prodotti in legno provenienti da una raccolta illegale. Ne sono esempio in particolare la garanzia che sono rispettate le vigenti prescrizioni di legge o la frequenza della raccolta illegale di legno nel Paese interessato per determinate specie di alberi (cfr. art. 6 cpv. 1 lett. b del Regolamento europeo per il legno).

Capoverso 2 lettera e: l'introduzione di una regolamentazione per il commercio del legno equivalente a quella dell'UE consente agli operatori del mercato di appoggiarsi per l'adempimento dei loro obblighi di diligenza a organizzazioni competenti («organizzazioni di sorveglianza») e di avvalersi dei sistemi di dovuta diligenza («Due Diligence Systems») delle stesse, le quali, dal canto loro, verificano l'applicazione e tengono costantemente aggiornati tali sistemi. Queste organizzazioni (di diritto privato) devono essere riconosciute dalle autorità esecutive sulla base di requisiti definiti.

Capoverso 3: se nell'ambito di un contratto con l'UE verrà poi stabilita l'equivalenza fra le disposizioni di legge applicate nell'UE e quelle in Svizzera, chi importa prodotti del legno dalla Svizzera nell'UE non sarà più soggetto agli obblighi di diligenza, poiché il trasferimento di questo legno o di questi prodotti del legno importati dalla Svizzera non saranno più considerati una messa in commercio. Ciò consente di prevenire inutili oneri amministrativi.

Art. 35h Tracciabilità

I fabbricanti, gli importatori e i commercianti possono essere obbligati a documentare i nomi dei loro fornitori a monte e dei loro clienti a valle. Questa norma è volta a

garantire la tracciabilità dei prodotti e delle materie prime. Detto obbligo di dichiarazione è limitato a un livello precedente e a uno successivo.

Titolo terzo, capitolo 1: Esecuzione

Art. 39, rubrica e cpv. 3

Prescrizioni esecutive, accordi internazionali e collaborazione con organizzazioni

Negli ultimi anni sono state costituite varie organizzazioni nazionali e internazionali che promuovono l'armonizzazione e l'attuazione di un numero crescente di prescrizioni ambientali. Ne è un esempio l'IMPEL (European Network for the Implementation and Enforcement of Environmental Law) al quale la Svizzera ha aderito nel 2012. I costi per la Svizzera sono esigui (ca. 5000 franchi all'anno), mentre i vantaggi sono notevoli. I contributi di partecipazione sono finanziati tramite i mezzi di cui dispone l'UFAM e la partecipazione non genera quindi alcun fabbisogno supplementare per la Confederazione, né sul piano finanziario, né su quello del personale. Secondo la prassi costante e uniforme delle autorità federali, l'ingresso della Svizzera in un'organizzazione nazionale o internazionale richiede una base legislativa formale. Con il nuovo articolo 39 capoverso 3 D-LPAmb si istituisce una norma in tal senso.

Art. 41 cpv. 1

Secondo l'articolo 36, l'esecuzione della LPAmb incombe ai Cantoni. Se la Confederazione intende eseguire prescrizioni al posto dei Cantoni, deve specificarle espressamente nell'articolo 41. L'esecuzione degli articoli 35e-35h spetta alla Confederazione, che per determinati compiti parziali può far capo ai Cantoni, così come previsto dall'articolo 41 alla fine del capoverso 1.

Art. 41a

Collaborazione con le organizzazioni economiche

L'attuale base legale che consente alla Confederazione di promuovere accordi volontari concerne impegni volontari unilaterali dell'economia, che lo Stato riconosce in via informale. Affinché gli accordi settoriali volontari possano integrare in modo ottimale gli strumenti di diritto di polizia ed economici, la Confederazione deve avere la possibilità di stipulare direttamente con l'economia accordi che prevedano obiettivi quantitativi e relative scadenze. A tale scopo è integrato di conseguenza l'articolo 41a capoverso 2 D-LPAmb. Questa integrazione dell'articolo 41a deve sottolineare che, rispetto al passato, l'ente pubblico è più disposto a istituire una collaborazione partenariale con l'economia. Accordi di questo genere sono previsti in particolare nei settori del consumo e dei rifiuti. Gli elementi necessari per l'attuazione degli accordi, come i requisiti per la rendicontazione, sono disciplinati negli accordi. Se si constata che gli accordi non vengono rispettati o che rilevanti imprese del settore interessato non intendono parteciparvi, la Confederazione può emanare apposite disposizioni d'esecuzione, ad esempio per l'obbligo di rendicontazione secondo l'articolo 35e nonché per gli obiettivi che le imprese devono rispettare.

Titolo terzo, capitolo 2: Promozione

Art. 49 cpv. 1

Rispetto all'attuale formulazione potestativa, è aumentato il valore vincolante della formazione e della formazione continua delle persone incaricate di svolgere compiti secondo questa legge.

La formazione e la formazione continua di specialisti sono di norma (e secondo la legge sulla formazione professionale) un compito congiunto di Confederazione, Cantoni e organizzazioni del mondo del lavoro. Per mezzo dell'integrazione «in collaborazione con i Cantoni» viene specificato che la responsabilità per l'esecuzione di questo mandato sancito nella legge compete congiuntamente a Confederazione e Cantoni. Ciò permette ai Cantoni di partecipare attivamente alla promozione della formazione e della formazione continua di specialisti. Con queste modifiche la formulazione viene armonizzata con quella di altre leggi con obiettivi affini come la legge sul CO₂ o la legge del 26 giugno 1998⁸¹ sull'energia (LEne). Occorre garantire il coordinamento con le misure e le attività di queste leggi e sfruttare i potenziali di sinergia.

Art. 49a Progetto di informazione e consulenza

Con l'articolo 49a D-LPAMB è creata la base legale per poter sostenere progetti di informazione e consulenza volti a salvaguardare le risorse e a promuoverne l'uso efficiente nonché lo scambio e il coordinamento tra i progetti. Oltre all'adempimento del mandato federale di informazione e consulenza in merito al carico ambientale e all'uso efficiente delle risorse sancito nell'articolo 10e capoversi 1 e 3, la Confederazione deve quindi anche poter sostenere e promuovere importanti iniziative di terzi. Tuttavia gli aiuti finanziari non possono superare il 40 per cento dei costi. Esempi di iniziative di terzi sono, tra gli altri, progetti di informazione (p. es. Labelinfo.ch), esposizioni e campagne su temi inerenti la salvaguardia e l'uso efficiente delle risorse o l'ulteriore sviluppo di standard riconosciuti a livello internazionale. Le misure volte a ridurre il carico inquinante causato dalle materie prime e dai prodotti si basano in gran parte sui criteri di standard riconosciuti a livello internazionale. In questo modo è garantita la compatibilità con le disposizioni internazionali in materia di scambi commerciali. Tuttavia, vari standard internazionali non coprono ancora tutti gli aspetti rilevanti. Ad esempio lo standard RSPO per l'olio di palma prodotto in modo sostenibile riconosciuto a livello internazionale non tiene conto del disboscamento mediante incendio.

La promozione dell'informazione e della consulenza nel settore della salvaguardia e dell'uso efficiente delle risorse si distingue chiaramente da compiti simili in altri ambiti politici, ad esempio nella politica energetica, nella quale la promozione è disciplinata nella LEne. Occorre garantire il coordinamento tra gli ambiti politici e sfruttare eventuali potenziali di sinergia.

Art. 53 cpv. 1 lett. abis

Rispetto all'attuale formulazione che consente di accordare contributi finanziari a organizzazioni internazionali o programmi nell'ambito della protezione ambientale

internazionale, quella nuova permette ora di sostenere anche istituzioni internazionali che elaborano le basi per un'economia improntata all'uso efficiente delle risorse e che non appartengono alla cerchia di istituzioni politicamente orientate allo sviluppo. Queste istituzioni non devono quindi essere necessariamente attive nell'ambito della protezione ambientale internazionale intesa in senso stretto, bensì possono svolgere attività legate alla salvaguardia e all'uso sostenibile di risorse naturali che contribuiscono alla protezione dell'ambiente. In tal modo è riconosciuta l'evoluzione in corso a livello nazionale e internazionale verso l'uso efficiente delle risorse, di cui all'articolo 10*h* D-LPamb. Nella legge è prevista anche la possibilità che la Confederazione conceda contributi a istituzioni internazionali. Le possibilità di finanziamento menzionate si riferiscono in particolare alla promozione dello scambio di esperienze e dello sviluppo delle politiche a livello internazionale e non sono pertanto imputabili ai fondi destinati all'aiuto allo sviluppo (APS).

Titolo quinto: Disposizioni penali

Art. 60 cpv. 1 lett. r

La violazione di prescrizioni concernenti la limitazione dell'importazione di prodotti secondo gli articoli 35*f*–35*g* dovrebbe poter essere punita come delitto secondo l'articolo 60 LPamb. In questo modo dovrebbe essere possibile punire le violazioni di norme comportamentali che possono comunque generare un pericolo astratto per le persone e l'ambiente (p. es. la messa in commercio di prodotti provenienti da dissodamento illegale nel Paese d'origine o per la cui lavorazione sono state utilizzate sostanze chimiche, che finiscono poi in grande quantità nelle acque). A titolo di confronto è utile rammentare che, secondo l'articolo 42 capoverso 1 della legge federale del 4 ottobre 1991⁸² sulle foreste (LFo), in Svizzera anche il dissodamento illegale è considerato un delitto. Per i casi meno gravi possono essere inflitte le sanzioni più leggere previste.

Art. 61 cpv. 1

Lettera I: si è proceduto a un adeguamento volto a precisare la traduzione del termine tedesco «Nachsorge», che viene ora reso con «manutenzione postoperativa».

Lettere m^{bis} e m^{ter}: sotto il profilo penale è appropriato collocare tra le contravvenzioni la violazione delle altre disposizioni inserite nella LPamb (l'informazione sui prodotti secondo l'art. 35*d* e la rendicontazione sulle materie prime e i prodotti secondo l'art. 35*e* nonché la tracciabilità delle materie prime e dei prodotti secondo l'art. 35*h*).

4.3 Ripercussioni

4.3.1 Ripercussioni per la Confederazione

Ripercussioni finanziarie

Dal 2017 o, rispettivamente, dall'entrata in vigore della legge riveduta, le risorse finanziarie saranno impiegate soprattutto per sostenere misure a favore dell'economia verde. Secondo una stima approssimativa attuale occorreranno circa da 10 a 14 milioni di franchi all'anno per l'attuazione delle misure previste. I fondi serviranno per promuovere progetti (p. es. progetti faro nel settore dei rifiuti e delle materie prime, progetti volti a chiudere cicli dei materiali ancora aperti) e misure di sensibilizzazione (6–7 mio. di fr.), accordi (1–2 mio. di fr. per la realizzazione, l'assistenza, il controllo, la comunicazione dei risultati) nonché attività internazionali (2,5–4 mio. di fr. per sostenere organizzazioni internazionali e svolgere conferenze in Svizzera). Queste ultime si riferiscono in particolare alla promozione dello scambio di esperienze e dello sviluppo delle politiche a livello internazionale e non sono pertanto imputabili ai fondi destinati all'aiuto pubblico allo sviluppo (APS). Inoltre occorrono mezzi finanziari per gestire la piattaforma e collegare in rete gli operatori (circa 0,5 mio. di fr.). Per potenziare la formazione e la formazione continua di specialisti occorreranno circa 0,5 milioni di franchi. I fondi della Confederazione e di terzi (economia, fondazioni ecc.) serviranno a finanziare soprattutto misure di sensibilizzazione, progetti faro e l'organizzazione di conferenze in Svizzera.

Il fabbisogno finanziario concreto potrà essere stimato solo dopo il dibattito parlamentare. Se il Parlamento stralcia alcune misure, si riduce anche il fabbisogno finanziario.

Ripercussioni sull'effettivo del personale

Il fabbisogno di personale per l'attuazione del progetto di revisione della LPAmb a partire dal 2017 o dall'entrata in vigore della revisione può essere stimato solo in modo approssimativo. Il fabbisogno esatto dipende dal dibattito parlamentare e sarà concretizzato in vista dell'entrata in vigore della revisione della legge. Inoltre occorre valutare quali compiti di preparazione e d'esecuzione occorre accantonare in caso di occupazione progressiva dei posti di lavoro. Con le risorse di personale attualmente disponibili non è possibile affrontare i nuovi compiti che dovrebbero promuovere una riduzione significativa del consumo di risorse naturali. Secondo le valutazioni attuali occorrerà una dozzina di posti di lavoro supplementari. Se il Parlamento stralcia alcune misure, si riduce anche il fabbisogno di personale.

Il fabbisogno di personale aggiuntivo riguarderà i settori seguenti.

Obiettivo e rendicontazione

Per concretizzare l'obiettivo della salvaguardia delle risorse sotto forma di tappe intermedie raggiungibili e misurabili occorre da un lato migliorare le basi scientifiche e, dall'altro lato, determinare, con gli operatori interessati, i potenziali di riduzione di ciascun settore economico. Per misurare il raggiungimento degli obiettivi occorre sviluppare e monitorare indicatori adeguati (p. es. indicatori d'impronta). Occorre fare periodicamente rapporto al Parlamento e al pubblico. Per gli indicatori sarà necessaria anche la collaborazione dell'UST.

Rifiuti e materie prime

Questo settore tratta in primo luogo l'elaborazione, l'attuazione, il monitoraggio e lo sviluppo ulteriore di accordi volti a promuovere il riciclaggio degli imballaggi, l'elaborazione dell'ordinanza sugli imballaggi, la realizzazione (elaborazione di aiuti all'esecuzione). Fra i nuovi compiti si annoverano inoltre l'ottimizzazione del riciclaggio dei materiali e del recupero energetico dei rifiuti negli impianti di trattamento, l'acquisizione di dati e per la rendicontazione nonché la pianificazione e l'attuazione di campagne di sensibilizzazione in relazione con la chiusura di cicli e la prevenzione del littering.

Consumo e produzione

Nel settore dell'informazione ambientale sui prodotti occorrono risorse supplementari per migliorare costantemente le basi a disposizione delle imprese per la valutazione dei prodotti rilevanti dal punto di vista ecologico. Altri compiti risulteranno nell'ambito dell'introduzione da parte dell'UE di un'informazione ambientale sui prodotti, ma questo dipende dai risultati dei progetti pilota dell'UE in corso concernenti il miglioramento dell'informazione ambientale sui prodotti.

Per gli accordi nel settore del consumo occorre elaborare, in collaborazione con le imprese, le basi degli accordi (bisogna in particolare definire i criteri e gli standard da rispettare, gli obiettivi da raggiungere e il monitoraggio), accompagnarne l'attuazione, verificare i rapporti, pubblicare i risultati e perfezionare gli standard per i singoli prodotti armonizzati a livello internazionale.

Con l'introduzione in Svizzera di una regolamentazione equivalente al Regolamento europeo per il legno, le disposizioni sui requisiti relativi alla messa in commercio dei prodotti implicheranno compiti esecutivi ad esempio per i controlli dei mercati, le verifiche e il tracciamento dei casi sospetti. Un'esecuzione efficiente richiede inoltre la collaborazione delle autorità doganali.

Strumenti trasversali

Piattaforma sull'economia verde: i compiti principali comprendono la creazione e l'esercizio della piattaforma (tra cui l'organizzazione e la gestione del dialogo, lo scambio di conoscenze, l'elaborazione di proposte per lo sviluppo ulteriore dell'economia verde), il collegamento in rete di Confederazione, Cantoni e privati (preparazione e svolgimento di riunioni e sedute), il coordinamento della comunicazione fra gli operatori, la preparazione e l'accompagnamento di misure di sensibilizzazione e attività di relazioni pubbliche coerenti. Il fabbisogno di personale dipende in larga misura dalla forma di organizzazione e di finanziamento, alla quale sarà data concretezza a partire dal 2014.

Impegno internazionale: la metà circa dell'impronta della Svizzera viene prodotta all'estero. Da solo, il nostro Paese non può risolvere questi problemi. Di conseguenza, la Svizzera deve rafforzare e consolidare il proprio impegno internazionale per un uso più efficiente delle risorse. L'UFAM, il DFAE e la SECO si impegnano congiuntamente a tal fine. Occorre in particolare migliorare la rete di relazioni, ottimizzare lo scambio di conoscenze e rafforzare la collaborazione con partner internazionali e globali, con conseguenti vantaggi per le imprese svizzere in termini di reputazione e di opportunità di mercato. A tale scopo occorre utilizzare varie piattaforme internazionali e rafforzare ulteriormente il Green Economy Cluster di Ginevra.

Formazione, comunicazione e diritto: i nuovi compiti includono la promozione delle competenze di professionisti per un'economia verde («green skills») mediante la revisione di profili professionali esistenti e lo sviluppo di nuovi profili professionali, tramite la formazione professionale continua e misure di accompagnamento durante la loro attuazione (tra cui la formazione e la formazione professionale continua di docenti e responsabili di formazione). Nel settore della comunicazione i compiti aggiuntivi riguardano il servizio stampa (documentazione) e le informazioni ai media su attività nazionali e internazionali della Confederazione relative all'economia verde, nel settore del diritto riguardano la consulenza giuridica supplementare alle divisioni specializzate (tra cui l'accompagnamento giuridico degli accordi).

4.3.2 Ripercussioni per i Cantoni, i Comuni, i centri urbani, gli agglomerati e le regioni di montagna

Ripercussioni finanziarie

Per i Cantoni e i Comuni il progetto ha conseguenze finanziarie minime. L'esecuzione delle misure nel settore dei rifiuti urbani e delle materie prime spetta in larga parte ai Cantoni e ai Comuni. Sono prevedibili spese d'esecuzione leggermente più elevate per l'attuazione delle misure volte ad aumentare l'efficienza degli impianti di smaltimento dei rifiuti e per l'obbligo di autorizzazione, che riguarda, oltre alle discariche, anche gli impianti di incenerimento dei rifiuti ed eventualmente altri impianti per il loro smaltimento. La concessione delle autorizzazioni spetta ai Cantoni. Oneri finanziari supplementari per i Comuni potrebbero insorgere per la raccolta di imballaggi nel settore del consumo, sempre che la raccolta debba essere effettuata dai Comuni (tra l'altro con un aggravio per i punti di raccolta comunali) e integrata con sistemi di raccolta su base volontaria del commercio al dettaglio. Tuttavia sono perseguite soluzioni di finanziamento orientate quanto più possibile al principio della causalità.

Ripercussioni sull'effettivo del personale

Nel settore dei rifiuti e delle materie prime sussistono spese per il personale in relazione all'informazione e alla consulenza per le aziende nonché per l'attuazione e il controllo delle nuove norme. Per il successo delle misure nell'ambito della valorizzazione di ghiaia riciclata da materiali di scavo e di sgombero sono particolarmente rilevanti l'informazione del settore edile, chiare prescrizioni d'esecuzione e la loro attuazione coerente da parte dei Cantoni, affinché sia pianificato per tempo l'utilizzo nel cantiere della ghiaia riciclata.

Per il controllo della messa in commercio di legno svizzero saranno responsabili i Cantoni. Tuttavia le spese per il personale dovrebbero rimanere contenute, poiché la sorveglianza della prima messa in commercio di legno svizzero può essere effettuata insieme all'autorizzazione e al controllo della raccolta già previsti dalla legge forestale. Inoltre, grazie all'esecuzione della legislazione rilevante in materia di utilizzo del legno e di gestione delle foreste, il rischio di raccolta illegale in Svizzera è trascurabile e quindi l'onere supplementare per il controllo è ridotto.

Se l'UE dovesse emanare dal 2017 norme concernenti l'informazione ambientale sui prodotti, norme corrispondenti potrebbero essere applicate anche in Svizzera. La responsabilità per l'esecuzione incomberebbe in parte ai Cantoni (p. es. verificare

che l'etichettatura sia effettuata in modo conforme). L'UFAM sosterrrebbe i Cantoni nell'esecuzione (p. es. verifica dei dati e dei calcoli delle imprese).

Le soluzioni ottenute mediante accordi e la rendicontazione non generano alcun fabbisogno supplementare per i Cantoni.

4.3.3 Ripercussioni per l'economia nazionale

Le misure previste dalla LPAmb sono un importante passo verso un'economia più rispettosa delle risorse, poiché nel settore del consumo e dei rifiuti puntano su una procedura partenariale con l'economia e tengono conto della sopportabilità economica nonché dell'evoluzione a livello internazionale. Il risultato sono soluzioni sostenibili anche per le piccole e medie imprese. Le disposizioni potestative nella LPAmb consentono di tenere conto di un buon rapporto costi-benefici nell'attuazione di ogni singola misura, in particolare anche della sostenibilità per le PMI.

Le soluzioni ottenute mediante accordi hanno la priorità rispetto all'emanazione di prescrizioni sia nel settore del consumo, sia per i rifiuti da imballaggi. Alcuni esempi tratti dal settore energetico (accordi settoriali in Svizzera e nell'UE) dimostrano che le strategie partenariali possono essere attuate con successo⁸³. Le misure nei settori «Consumo e produzione» e «Rifiuti e materie prime» consentono una migliore attuazione del principio di causalità, mentre il maggiore impiego di materie prime secondarie a scapito dell'importazione di materie prime primarie fornisce un contributo alla sicurezza dell'approvvigionamento dell'economia svizzera. L'impegno internazionale può portare a una politica internazionale più vincolante, che non da ultimo sortisce effetti positivi sia per l'approvvigionamento di materie prime per l'economia svizzera, sia per i settori economici che dipendono dalle esportazioni.

A lungo termine, la salvaguardia delle risorse e un loro uso più efficiente lungo l'intera catena della creazione di valore dei prodotti può contribuire a ridurre i costi, creare opportunità in importanti mercati del futuro (ad es. tecnologie a basso consumo di risorse) e rafforzare quindi nel suo complesso la competitività dell'economia. Se si considerano anche gli effetti sull'ambiente e i costi esterni risparmiati grazie al minore carico ambientale, il rapporto costi-benefici migliora ulteriormente.

A medio e lungo termine, inoltre, le misure inserite nel progetto possono avere un effetto positivo sui valori sociali e sulla solidarietà tra le generazioni. Vi contribuiscono in particolare le misure concernenti la piattaforma sull'economia verde e le iniziative adottate su base volontaria o nell'ambito dell'impegno internazionale, poiché mirano ad accrescere il senso di responsabilità nei confronti delle basi naturali della nostra vita. Le misure nel settore del consumo e della produzione rafforzano inoltre le imprese ecologicamente esemplari nei Paesi di produzione (p. es. cooperative di piccoli produttori agricoli).

Grazie all'impostazione della maggior parte delle misure secondo il principio della Sussidiarietà e all'orizzonte di attuazione a lungo termine è possibile prevedere effetti positivi globali sulla crescita e sull'occupazione.

⁸³ Cfr. ad esempio Rapporto esplicativo del 4 mag. 2011 sulla revisione dell'ordinanza sull'energia (OEn): prescrizioni sugli apparecchi e commercializzazione.

4.3.4 Ripercussioni per i singoli settori economici

Le misure nei settori «Consumo e produzione» e «Rifiuti e materie prime» producono effetti su vari settori economici. Le imprese e i settori economici interessati sono strettamente coinvolti nella concretizzazione e nell'attuazione delle misure.

Edilizia

L'edilizia è interessata soprattutto dalla misura che prevede la valorizzazione di ghiaia riciclata proveniente da materiali di scavo e di sgombero, purché si tratti di materiale destinato al conferimento in discarica e non al riciclaggio, ad esempio per il riempimento di siti di estrazione di materiali e la modifica della conformazione del terreno. Poiché i flussi di materiali di scavo e di sgombero sono molto grandi (con ca. 40 mio. di metri cubi annui costituiscono in assoluto il maggior flusso di rifiuti in Svizzera, di cui però solo il 5–10 % è inquinato), l'effetto per la salvaguardia della ghiaia primaria e per le limitate capacità locali delle discariche è significativo.

I costi per lo smaltimento dei materiali di scavo e di sgombero sono già a carico dei committenti di opere. Quindi è molto probabile anche il trasferimento sui committenti di eventuali costi supplementari. I costi possono essere mantenuti bassi in particolare pianificando per tempo l'opera nell'ottica della riduzione al minimo della quantità di materiali di scavo prodotta direttamente sul cantiere e del riciclaggio degli stessi, ad esempio riempiendo siti di estrazione della ghiaia invece di conferire i materiali in discarica. Inoltre le informazioni e le esperienze disponibili indicano che in parte la ghiaia riciclata da materiali di scavo e di sgombero non inquinati può essere già concorrenziale sul mercato rispetto alla ghiaia primaria. Ciò è sottolineato soprattutto dal fatto che alcuni proprietari di cave di ghiaia riescono già oggi con successo, o almeno coprendo i costi, a smerciare sul mercato oltre alla ghiaia primaria anche quella riciclata dal trattamento di materiali di scavo. Di conseguenza i costi supplementari dovuti all'ulteriore trattamento della ghiaia saranno, nel complesso, ridotti.

Gestione dei rifiuti

Le misure per la valorizzazione di metalli da residui del trattamento dell'aria, delle acque di scarico e dei rifiuti (aumento dell'efficienza degli impianti per lo smaltimento dei rifiuti) interessano in particolare i 29 impianti per l'incenerimento dei rifiuti in Svizzera, poiché l'obbligo di valorizzare i rifiuti in modo ottimale sotto il profilo materiale o energetico, se questo è possibile tecnicamente e sopportabile dal punto di vista economico, può comportare notevoli investimenti. Oggi vengono portati annualmente agli IIRU 3,6 milioni di tonnellate di rifiuti urbani, che contengono rottami metallici per un valore pari a 100 milioni di franchi. Questi rifiuti possono essere maggiormente recuperati e di nuovo immessi nel ciclo economico. A ciò si aggiunge il potenziale valore aggiunto derivante dal maggiore sfruttamento energetico (teleriscaldamento e corrente elettrica). Basti pensare che una tonnellata di rifiuti urbani contiene l'equivalente di circa 300 litri di olio da riscaldamento.

Norme per incrementare l'uso efficiente dei materiali e l'efficienza energetica sono però ipotizzabili anche per altri impianti di smaltimento dei rifiuti, come ad esempio gli impianti per il trattamento di residui della galvanizzazione (fanghi di idrossidi) o gli impianti per la produzione di biogas. I gestori degli impianti cercheranno di trasferire i costi supplementari sui loro clienti, ma tutto sommato, la ripercussione di tali costi sui clienti finali avverrà in misura molto ridotta (p. es. tassa sul sacco di

rifiuti). In futuro, grazie al costante sviluppo delle possibilità tecniche, il recupero di materie prime dai rifiuti sarà probabilmente ancora più conveniente sotto il profilo dei costi.

Le norme per il recupero di fosforo da fanghi di depurazione e farine animali interessano soprattutto gli impianti di depurazione e i mattatoi. Le informazioni e le esperienze attualmente disponibili indicano che i concimi fosfatici riciclati sono già concorrenziali sul mercato rispetto ai prodotti primari. Grazie all'obbligo di riciclaggio migliora la sicurezza degli investimenti e, con essa, anche l'idoneità al mercato di queste nuove procedure. A queste condizioni le industrie possono investire a lungo termine in queste tecnologie. Il vantaggio principale del recupero di fosforo è dato dalla chiusura dei cicli del fosforo, che consentirebbero alla Svizzera di non dipendere più dall'estrazione di fosforo, che in parte genera ingenti danni per l'ambiente all'estero. I costi supplementari per il riciclaggio del fosforo possono essere stimati in modo approssimativo a circa 20–40 milioni di franchi all'anno. Le esatte ripercussioni sui costi, che tengono conto della sostenibilità economica, verranno precisate in fase di concretizzazione nell'OTR e negli aiuti all'esecuzione.

Per la gestione dei rifiuti sarebbero rilevanti anche eventuali prescrizioni per altri rifiuti, in particolare per quelli contenenti metalli tecnici rari, e per frazioni di plastica finora non valorizzate.

Agricoltura

Con il recupero di fosforo da fanghi di depurazione e farine animali si potrebbe coprire il fabbisogno di concimi fosfatici minerali dell'agricoltura Svizzera e ridurre in tal modo la dipendenza dalle importazioni. Inoltre si potrebbe ridurre l'immissione nel suolo di sostanze nocive, poiché i concimi fosfatici riciclati sono liberati da metalli pesanti e inquinanti organici e sono pertanto più ecologici rispetto ai concimi fosfatici primari.

Commercio al dettaglio, commercianti e produttori

Nel settore dei consumi e dei prodotti l'uso efficiente è migliorato in primo luogo mediante accordi. Gli accordi sono elaborati insieme agli operatori economici e possono quindi essere strutturati in modo molto efficiente. Questo aspetto dell'efficienza generale è particolarmente rilevante anche per le PMI, che come tutti gli altri operatori possono valutare autonomamente i vantaggi e gli svantaggi di un'eventuale partecipazione agli accordi.

Importanti elementi dei costi degli *accordi* per i commercianti e i produttori sono il miglioramento della trasparenza nella catena di approvvigionamento, l'analisi se i prodotti soddisfano i criteri convenuti, l'attuazione dei miglioramenti, il controllo e la rendicontazione sul raggiungimento degli obiettivi. I costi di un accordo con il commercio al dettaglio per il rispetto di un determinato standard dipendono dalla misura in cui sono stati già avviati lavori preliminari. Per i dettaglianti che non hanno ancora svolto lavori preliminari, i costi sono proporzionalmente più elevati. Molte imprese applicano già oggi standard riconosciuti con una conseguente riduzione dei costi supplementari a loro carico. L'orientamento degli accordi agli standard internazionali porta benefici in particolare anche alle imprese che già producono o acquistano secondo questi standard. Queste imprese saranno premiate per la loro strategia lungimirante e acquisiranno un vantaggio competitivo sul mercato.

Questi vantaggi sono dimostrati anche da indagini svolte all'estero (Belgio e UE)⁸⁴. Per le imprese gli accordi inducono miglioramenti dell'efficienza e risparmi sui costi dovuti a prodotti a minor consumo di energia e di risorse. Essi rendono possibile una migliore collaborazione all'interno della catena della creazione di valore, che si traduce ad esempio in un rapporto migliore con i fornitori o in un approvvigionamento a lungo termine di materie prime da produzioni più sostenibili. Inoltre le attività di comunicazione svolte nell'ambito degli accordi rendono più visibili gli sforzi su base volontaria intrapresi dalle imprese che vi partecipano.

L'impiego degli strumenti sussidiari, ossia di prescrizioni concernenti la *rendicontazione* o la *messa in commercio*, è previsto solo nel caso in cui lo strumento degli accordi non dovesse condurre all'obiettivo, sia perché le misure non vengono attuate come previsto, sia perché la partecipazione agli accordi sarebbe troppo scarsa. Se le misure concernenti la rendicontazione relativo all'applicazione di standard di sostenibilità e sui provvedimenti di ottimizzazione lungo la catena di creazione di valore entrassero in vigore in modo vincolante, inciderebbero in particolare su quelle aziende che non partecipano agli accordi e che finora non hanno intrapreso alcuno sforzo. Sono escluse dall'obbligo di rendicontazione le piccole aziende con volumi d'affari ridotti come i panifici e gli spacci agricoli, mentre per le altre PMI gli oneri sono sopportabili, dal momento che la rendicontazione concerne il rispetto degli standard e l'attenzione è rivolta alle sinergie con le direttive internazionali in materia di rendicontazione e alle norme internazionali esistenti. Gli strumenti di supporto per la rendicontazione sono messi a disposizione dalla Confederazione, sicché il relativo onere rimane proporzionale.

Alcuni studi dimostrano che una rendicontazione periodica fa aumentare la consapevolezza nei confronti delle opportunità offerte dai mercati ecologici e dei rischi legati a danni ambientali consequenziali e perdite di reputazione nonché migliora la reputazione e la lealtà nei confronti dei marchi⁸⁵. Secondo un nuovo studio della Global Reporting Initiative (GRI), la rendicontazione sulla sostenibilità aiuta le imprese a tematizzare i dubbi dei consumatori e degli investitori in merito agli aspetti ecologici e sociali delle loro attività⁸⁶. Inoltre, un'ampia rendicontazione sulla sostenibilità fa aumentare la concorrenza e sostiene gli investimenti in metodi di produzione più sostenibili.

I costi per la rendicontazione sono molto diversi a seconda delle dimensioni delle imprese e degli effetti che queste producono sull'ambiente⁸⁷. In Francia i costi medi

⁸⁴ Cfr. ad es. GRI Global Reporting Initiative (2013), Report or Explain – A smart policy approach for non-financial information disclosure; GRI (2013), Carrots and Sticks; GRI (2013), Cost and burden of reporting; European Commission (2013), Impact assessment. Proposal for a directive of the European parliament and of the council amending Council Directives 78/660/EEC and 83/349/EEC as regards disclosure of non-financial and diversity information by certain large companies and groups; European Commission (2013), Building the Single Market for Green Products; TECHNUM (Tractebel Engineering n.v.) (2012), Naar meer sectorale en vrijwillige akkoorden? Evaluatie sectorale en vrijwillige akkoorden.

⁸⁵ Ciò è dimostrato da studi su singoli Paesi riassunti nelle seguenti pubblicazioni: GRI Global Reporting Initiative (2013), Report or Explain – A smart policy approach for non-financial information disclosure und GRI (2013), Carrots and Sticks.

⁸⁶ GRI Global Reporting Initiative (2013), Report or Explain – A smart policy approach for non-financial information disclosure.

⁸⁷ GRI (2013), Cost and burden of reporting.

per la rendicontazione secondo i vigenti requisiti «Grenelle II»⁸⁸ concernenti la rendicontazione obbligatoria sulla sostenibilità sono stimati a circa 20 000 franchi all'anno per le imprese con 500–999 dipendenti, 37 000 franchi all'anno per le imprese con 1000–4999 dipendenti e 240 000 franchi all'anno per quelle con oltre 5000 dipendenti. Rispetto ad altre spese, questi costi sono considerati molto sopportabili⁸⁹. Stime della Global Reporting Initiative li situano per ciascuna impresa in una forchetta tra 2500 e 120 000 franchi all'anno, ma per la maggior parte delle imprese questi costi sono di gran lunga inferiori a quelli per la rendicontazione finanziaria.

Se entrassero in vigore norme vincolanti in merito all'*informazione ambientale sui prodotti*, a breve termine potrebbero causare costi più o meno elevati a seconda delle dimensioni delle aziende. La messa a disposizione di norme per le categorie di prodotti facilita la valutazione ambientale dei prodotti. Le piccole aziende con scarsi effetti sull'ambiente (per es. piccoli panifici, spacci agricoli, piccole imprese tessili) potrebbero essere esonerate dall'obbligo d'informazione. Le esperienze raccolte in Francia⁹⁰ indicano che per ciascun prodotto sono prevedibili costi tra alcune centinaia e alcune migliaia di euro. Nel primo anno sono prevedibili costi tra 10 000 e 20 000 franchi per ciascun gruppo di prodotti, mentre i costi per l'aggiornamento negli anni successivi saranno nettamente minori. Possibili effetti strutturali causati da queste misure e da ostacoli al commercio devono essere evitati armonizzando le prescrizioni con quelle dell'UE. Sul lato dei vantaggi per le imprese vi sono le opportunità di sbocco per prodotti di qualità più elevata, le possibilità di profilarsi nei confronti dei consumatori e di prevenire danni d'immagine. Ma vi sono anche buone possibilità di conseguire risparmi per mezzo di catene di creazione di valore e strutture di approvvigionamento più efficienti. Questi vantaggi sono dimostrati anche da esempi provenienti da Francia, Giappone e UE.

L'introduzione di *requisiti per la messa in commercio* genera per l'economia costi dovuti agli obblighi di diligenza e d'informazione. Tuttavia questi requisiti sono presi in considerazione solo per materie prime e gruppi di prodotti, nel caso in cui gli accordi e l'obbligo di rendicontazione non dovessero avere successo. Per le aziende che partecipano agli accordi non vi sono costi supplementari. L'ammontare degli oneri supplementari per l'intera economia e per le imprese interessate dalla regolamentazione potrà essere stimato solo quando sarà possibile prevedere l'introduzione di requisiti minimi e determinare i prodotti ai quali saranno applicati.

Il commercio al dettaglio è inoltre interessato dalla misura che prevede l'obbligo di raccolta per gli imballaggi nel settore del consumo. Il Consiglio federale detta le condizioni per la raccolta solo se le soluzioni o gli accordi settoriali su base volontaria secondo l'articolo 41a LPAmb non conducono all'obiettivo. Sono ipotizzabili

⁸⁸ Comporta la fornitura nei rapporti annuali di informazioni dell'impresa in merito alla proprie prestazioni nei settori ambiente e società (in totale 42 ambiti sociali). Grenelle II Act July 12 2010, Ministero francese dell'ambiente, rendicontazione obbligatoria per le imprese con oltre 500 dipendenti. Cfr. anche GRI (2013), Carrots and Sticks, pag. 62.

⁸⁹ European Commission (2013), Impact assessment. Proposal for a directive of the European parliament and of the council amending Council Directives 78/660/EEC and 83/349/EEC as regards disclosure of non-financial and diversity information by certain large companies and groups, pag. 39. Cfr. new.eur-lex.europa.eu > Search > CELEX number > 52013SC0127.

⁹⁰ Ernst&Young (2013), Bilan des retours des entreprises sur l'expérimentation nationale de l'affichage environnemental; (pubblicazione elettronica disponibile solo in francese: www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/Rapport_E_Y.pdf).

raccolte effettuate dai Comuni e integrate con sistemi di raccolta su base volontaria del commercio al dettaglio. La creazione di un sistema di raccolta (logistica per raccogliere, separare e riciclare) potrebbe generare costi rilevanti. Gli oneri sopportati dal commercio al dettaglio ed eventualmente dai Comuni per la raccolta degli imballaggi devono essere trasferiti ai consumatori secondo il principio di causalità (p. es. tramite una tassa di smaltimento anticipata, TSA).

Economia del legno

La negoziazione con l'UE dell'equivalenza con il diritto comunitario di una normativa nazionale entrata in vigore (basata sull'articolo 35f D-LPAMB) analoga al Regolamento europeo per il legno consentirà di far cadere un importante ostacolo al commercio per gli esportatori svizzeri e faciliterà notevolmente l'accesso dei prodotti in legno svizzeri al mercato europeo. A beneficiarne sarebbe circa il 90 per cento delle attuali esportazioni di prodotti del legno. L'obbligo di diligenza prescritto dal Regolamento europeo per il legno concerne tutti coloro che per la prima volta immettono nel mercato UE prodotti in legno, a prescindere che si tratti di legno proveniente dall'Europa o dall'estero. Con una regolamentazione analoga e il perseguito accordo con l'UE verrebbero sottoposti a un obbligo di diligenza solo il legno raccolto in Svizzera e le importazioni da Paesi fuori dalla zona UE, poiché solo questi equivarrebbero a una (prima) messa in commercio (per i prodotti in legno del capitolo della tariffa doganale 44 solo circa il 2 % proviene da Paesi extra europei, per le altre voci di tariffa interessate solo circa l'8 %).

L'introduzione di queste norme in Svizzera genera per l'economia costi dovuti agli obblighi di diligenza, d'informazione e di tolleranza. L'ammontare degli oneri supplementari per l'intera economia e per gli utenti finali dipende da se e quando verrà raggiunto un accordo con l'UE. Tuttavia questi oneri potranno essere ridotti in misura sostanziale mediante l'acquisizione di prodotti di legno da fonti sicure e di comprovata affidabilità.

Per gli operatori del mercato in Svizzera, i vantaggi della perseguita riduzione degli ostacoli al commercio del legno sono complessivamente preponderanti rispetto all'onere amministrativo supplementare correlato all'obbligo di diligenza e alle regole sulla tracciabilità.

4.3.5 Ripercussioni sulle economie domestiche

I consumatori sono direttamente interessati dalle misure previste per il consumo e la produzione e da quelle inerenti l'obbligo di raccolta per determinati imballaggi nel settore del consumo nonché dall'eventuale trasferimento di costi contenuti a seguito delle misure volte ad aumentare l'efficienza degli impianti di smaltimento dei rifiuti.

In presenza di accordi, i consumatori beneficiano di un'offerta qualitativamente migliore e lo stesso vale per eventuali regolamentazioni vincolanti in materia di informazione ambientale sui prodotti e di rendicontazione sulle materie prime e i prodotti. L'entrata in vigore di queste norme darebbe ai consumatori più libertà di scelta derivante da una maggiore trasparenza ecologica del mercato e a lungo termine porterebbe a una migliore offerta di prodotti a basso consumo di risorse. A breve termine può generare costi di produzione aggiuntivi, che potrebbero essere trasferiti ai consumatori. Ma il rispetto di criteri ecologici supplementari nel quadro di accordi dovrebbe essere più efficiente e generare quindi costi più bassi rispetto a quelli che

genererebbe a seguito di misure vincolanti. A lungo termine, invece, la garanzia dell'approvvigionamento di materie prime tramite un metodo di produzione sostenibile e i miglioramenti all'interno della catena di creazione di valore dovrebbero migliorare la stabilità dei prezzi. Informazioni ambientali sui prodotti vengono introdotte solo in sintonia con l'UE. Pertanto gli aumenti dei prezzi in Svizzera sarebbero comparabili con quelli nell'UE e quindi non sortirebbero alcun effetto sul comportamento d'acquisto nelle fasce di frontiera dei Paesi limitrofi. Poiché la rendicontazione sulle materie prime e i prodotti è limitata agli standard e alle misure di ottimizzazione, per le imprese l'onere di un eventuale obbligo di rendicontazione concernente l'assortimento per determinati prodotti o gruppi di prodotti comporterebbe un aggravio proporzionale e non dovrebbe portare ad aumenti dei prezzi.

La misura relativa all'obbligo di raccolta degli imballaggi nel settore del consumo non prevede un obbligo di riconsegna per i consumatori, che possono quindi beneficiare dell'offerta, ma non sono tenuti a servirsene. Gli oneri sopportati dal commercio al dettaglio ed eventualmente dai Comuni per la raccolta degli imballaggi devono essere trasferiti ai consumatori secondo il principio di causalità (p. es. tramite una tassa di smaltimento anticipata, TSA).

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

4.4.1 Rapporto con il programma di legislatura

Il progetto è annunciato nel messaggio del 25 gennaio 2012⁹¹ sul programma di legislatura 2011–2015 e nel decreto federale del 15 giugno 2012⁹² sul programma di legislatura 2011–2015.

Il Programma di legislatura 2011–2015 ha come obiettivo numero 20 di garantire a lungo termine l'approvvigionamento della Svizzera con energia e risorse naturali. Con l'obiettivo di ridurre il consumo di risorse naturali a un livello ecologicamente sostenibile, il Consiglio federale ha avviato già nell'ottobre 2010 sforzi più ampi per un'economia verde. La concretizzazione e l'attuazione delle misure per un'economia verde sono contemplate nel programma di legislatura 2011–2015. Nel decreto federale del 15 giugno 2012 sul programma di legislatura 2011–2015, il Parlamento ha stabilito che devono essere concretizzate e attuate «misure per un'economia basata su risorse rinnovabili».

4.4.2 Rapporto con le strategie nazionali del Consiglio federale

La «Strategia per uno sviluppo sostenibile 2012–2015» è una strategia prioritaria del Consiglio federale, nella quale è stabilito che l'economia verde è un settore parziale dello sviluppo sostenibile. Il presente progetto di revisione della LPAmb affronta vari aspetti centrali per lo sviluppo sostenibile come l'uso efficiente delle risorse. Le misure sono specificamente mirate alle interfacce tra le questioni di natura economi-

⁹¹ FF 2012 305, in particolare pagg. 394 e 437

⁹² FF 2012 6413, in particolare pag. 6421 (art. 21 relativo all'obiettivo 20, provvedimento 87)

ca e quelle di politica ambientale. In questo senso l'economia verde fornisce importanti contributi allo sviluppo sostenibile. La Strategia per uno sviluppo sostenibile indica già nel proprio piano d'azione 2012–2015 due sfide chiave prioritarie⁹³, che sono ora punti essenziali della presente revisione della LPAmb.

Con l'attuazione delle misure nel quadro della revisione della LPAmb vi sarà un minore impiego e un conseguente sgravio delle risorse naturali. Questo aspetto fornisce anche un importante contributo all'ambito d'intervento «Garantire la sostenibilità delle esigenze ambientali»⁹⁴ della politica di crescita 2012–2015.

4.5 Aspetti legali

4.5.1 Costituzionalità e legalità

Le modifiche nella LPAmb sono basate primariamente sull'ampia competenza legislativa sancita nell'articolo 74 Cost., in virtù del quale la Confederazione ha la facoltà di emanare prescrizioni sulla protezione dell'uomo e del suo ambiente naturale da effetti nocivi o molesti.

L'obiettivo puramente programmatico dell'articolo 10h previsto nel disegno è basato oltre che sull'articolo 74 Cost. anche sull'articolo 73 Cost. Secondo l'articolo 10h D-LPAmb, la Confederazione e, nell'ambito delle loro competenze, i Cantoni provvedono alla salvaguardia delle risorse naturali perseguono l'obiettivo di un'economia improntata in modo durevole all'uso efficiente delle risorse, al fine di ridurre in misura determinante il carico inquinante, tenendo altresì conto del carico inquinante causato all'estero.

Anche l'obbligo di presentare un rapporto, la possibilità di gestire una piattaforma sull'economia verde e accrescere l'informazione concernente l'uso efficiente delle risorse, del consumo e della produzione sono basati sull'articolo 74 Cost. Come base costituzionale si può inoltre rimandare anche all'articolo 180 capoverso 2 Cost., secondo il quale la Confederazione informa tempestivamente e compiutamente l'opinione pubblica sulla sua attività.

L'articolo 74 Cost. attribuisce alla Confederazione una competenza completa per adottare tutte le misure necessarie per raggiungere l'obiettivo di proteggere l'ambiente. La chiusura di cicli dei materiali aperti e l'utilizzo efficiente delle materie prime nell'ambito della gestione dei rifiuti contribuiscono a ridurre l'impatto ambientale dei rifiuti e sono pertanto conformi all'articolo 74 Cost.

Gli effetti negativi sull'ambiente nel settore della produzione e del consumo devono essere ridotti anche con una migliore informazione ambientale sui prodotti e la possibilità di emanare in casi giustificati requisiti per la messa in commercio di prodotti, se per la loro coltivazione, raccolta o fabbricazione sono state violate prescrizioni ambientali del Paese d'origine o se hanno un elevato impatto sull'ambiente. Ma poiché questi effetti sull'ambiente non si riferiscono solo agli effetti

⁹³ Consiglio federale (2012), *Strategia per uno sviluppo sostenibile*; Sfida principale 4: incrementare la produttività economica disaccoppiandola dal consumo di risorse ed energia e improntando maggiormente gli schemi di consumo a uno sviluppo sostenibile; Sfida principale 5: sfruttare le risorse naturali in maniera sostenibile.

⁹⁴ Consiglio federale (2012), *Politica di crescita 2012–2015*, Rapporto del Consiglio federale, Berna.

negativi ai sensi della LPAmb, bensì interessano anche altri settori ambientali come ad esempio la salvaguardia della qualità delle acque o la protezione delle foreste, occorre prendere come base costituzionale anche le disposizioni costituzionali di cui agli articoli 76 (Acque), 77 (Foreste), 78 (Protezione della natura e del paesaggio), 79 (Pesca e caccia) e 120 (Ingegneria genetica in ambito non umano). Ad eccezione della protezione della natura e del paesaggio, la Confederazione ha una competenza legislativa compiuta anche in questi ambiti. Dopotutto il fatto che la Confederazione stabilisca determinati requisiti per la coltivazione, la raccolta e la fabbricazione di prodotti all'estero è conforme anche all'articolo 74 Cost.⁹⁵ Per questo genere di normative è inoltre possibile prendere come base costituzionale anche l'articolo 54 Cost., che indica come obiettivo dichiarato della politica estera svizzera la salvaguardia delle basi naturali della vita⁹⁶.

Infine il rafforzamento della collaborazione internazionale è conforme con l'articolo 54 capoverso 1 Cost., in virtù del quale gli affari esteri competono alla Confederazione.

4.5.2 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera

Nel settore del commercio di prodotti e servizi, la Svizzera ha assunto impegni nell'OMC nonché nei confronti dell'UE e Stati terzi nel quadro di accordi di libero scambio e accordi bilaterali. Questi accordi sono rilevanti per le misure a favore di un'economia verde previste in questo progetto, in particolare i requisiti per la messa in commercio di materie prime e prodotti, e occorre quindi tenerne conto nell'attuazione delle misure sul territorio nazionale. Se venisse introdotto un divieto per la messa in commercio di prodotti per i quali i processi e i metodi di produzione non sono accertabili sul prodotto, questo divieto violerebbe l'obbligo di non introdurre nuove restrizioni quantitative e l'obbligo della non discriminazione del GATT. Per giustificare una limitazione delle autorizzazioni di messa in commercio, la Svizzera potrebbe appellarsi all'articolo derogatorio generale del GATT. Tale articolo sarebbe applicabile soltanto in assenza di una discriminazione ingiustificata o di un protezionismo nascosto. Le possibilità che membri dell'OMC possano problematizzare divieti di importazione o di messa in commercio di prodotti per la cui produzione non sono stati osservate le prescrizioni ambientali del Paese d'origine sarebbero ridotte, poiché un'azione legale non sarebbe nell'interesse del Paese esportatore.

Occorre dunque rispettare le disposizioni dell'Accordo sugli ostacoli tecnici agli scambi dell'OMC (Accordo TBT). Anche per queste disposizioni si deve tenere conto del principio della non discriminazione. Inoltre se una misura non è basata su uno standard internazionale, non può comunque limitare il commercio più di quanto è necessario. Se è possibile provare che ad esempio l'applicazione di standard internazionali non sviluppa gli effetti desiderati, questo criterio può considerarsi soddisfatto. Nella valutazione di questi criteri assumono un'importanza fondamentale la natura (obbligatoria o facoltativa) e l'effetto extraterritoriale dei requisiti in relazio-

⁹⁵ Ecosens AG (2012), *Rechtliche Abklärungen; Ressourceneffizienz und effiziente Rohstoffnutzung*, Zurigo, pag. 75 (disponibile solo in tedesco).

⁹⁶ Luzius Mader (2000), *Die Umwelt in neuer Verfassung? Anmerkungen zu umweltschutzrelevanten Bestimmungen der neuen Bundesverfassung, Umweltrecht in der Praxis (URP) 2000/2*, pagg. 108 e 115 (disponibile solo in tedesco).

ne alla produzione, l'importazione e la distribuzione di determinati prodotti. Inoltre una regolamentazione tecnica da parte della Svizzera deve basarsi su uno standard internazionale, se un tale standard è disponibile e risulta adatto allo scopo. Nel quadro dell'Accordo TBT, la Svizzera è tenuta a sottoporre i progetti di prescrizioni tecniche agli altri Stati membri dell'OMC per una presa di posizione (cosiddetta notifica).

Per quanto concerne i requisiti per la messa in commercio di prodotti che rientrano nell'allegato 1 dell'Accordo tra la Confederazione Svizzera e la Comunità europea sul reciproco riconoscimento in materia di valutazione della conformità (MRA Svizzera UE) occorre altresì rispettare il principio dell'equivalenza delle legislazioni. In questi settori di produzione occorre indicare e tenere conto degli effetti di eventuali requisiti per la messa in commercio sulla prosecuzione o sul mantenimento del capitolo di prodotti. Anche in questo ambito la Svizzera è tenuta a sottoporre ai partner commerciali i progetti di prescrizioni tecniche seguendo la procedura di notifica stabilita. Pertanto occorre valutare caso per caso la compatibilità con il diritto commerciale di nuovi requisiti per la messa in commercio di materie prime e prodotti.

Occorre altresì tenere conto dell'Accordo di libero scambio (ALS) che la Svizzera ha stipulato con la Comunità economica europea. L'articolo 13 dell'ALS contiene il divieto di introdurre restrizioni quantitative o misure di effetto equivalente. Queste ultime si verificano se il commercio viene ostacolato direttamente o indirettamente, in atto o in potenza. Se il Consiglio federale limitasse l'uso di materiali o prodotti per determinati scopi secondo l'articolo 30*d* capoverso 5 D-LPamb, obbligasse operatori economici a fornire determinate informazioni secondo gli articoli 35*d* e 35*e* D-LPamb oppure introducesse requisiti per la messa in commercio di materie prime e prodotti secondo gli articoli 35*f* e 35*g* D-LPamb, ciò potrebbe limitare il commercio. Se il Consiglio federale adottasse misure di questo genere, queste dovrebbero essere strutturate in modo tale da non violare l'articolo 13 ALS e rispettare di conseguenza i vigenti regolamenti dell'UE. In caso di violazione, questa potrebbe essere giustificata secondo l'articolo 20 ALS dall'esigenza di tutelare la vita delle persone e degli animali o di preservare i vegetali. Tuttavia le misure adottate dal Consiglio federale devono pure essere proporzionali e non devono costituire un mezzo di discriminazione arbitraria, né una restrizione dissimulata al commercio. Per quanto concerne il diritto bilaterale, oltre all'ALS sono altresì rilevanti l'accordo del 21 giugno 1999⁹⁷ tra la Confederazione Svizzera e la Comunità europea sul reciproco riconoscimento in materia di valutazione della conformità e l'accordo del 21 giugno 1999⁹⁸ tra la Confederazione Svizzera e la Comunità europea sul commercio di prodotti agricoli (Accordo agricolo). Eventuali nuove norme per la messa in commercio di prodotti non possono essere in contrasto con le disposizioni degli accordi concernenti l'equivalenza delle prescrizioni tecniche tra l'UE e la Svizzera.

97 RS 0.946.526.81

98 RS 0.916.026.81

4.5.3 Forma dell'atto legislativo

Nel presente disegno vi sono importanti disposizioni contenenti norme di diritto che secondo l'articolo 164 capoverso 1 Cost. e l'articolo 22 capoverso 1 LParl devono essere emanate sotto forma di legge federale. Come tali sottostanno al referendum facoltativo (art. 141 cpv. 1 lett. a Cost.).

4.5.4 Assoggettamento al freno alle spese

Secondo l'articolo 159 capoverso 3 lettera b Cost., le disposizioni in materia di sussidi implicanti nuove spese uniche di oltre 20 milioni o nuove spese ricorrenti di oltre 2 milioni richiedono il consenso della maggioranza dei membri di ciascuna Camera.

La presente revisione della LPAmb contiene tre disposizioni in materia di sussidi:

- l'articolo 49 capoverso 1 D-LPAmb (Formazione e formazione continua);
- l'articolo 49a D-LPAmb (Progetti di informazione e consulenza);
- l'articolo 53 capoverso 1 lettera abis D-LPAmb (Istituzioni internazionali).

L'articolo 49 capoverso 1 D-LPAmb sancisce che la Confederazione, in collaborazione con i Cantoni, può promuovere la formazione e la formazione continua delle persone incaricate di svolgere compiti loro conferiti secondo la LPAmb. Questa disposizione è già contemplata nella LPAmb vigente. Rispetto all'attuale formulazione potestativa si aumenta l'obbligatorietà della promozione della formazione e della formazione continua di persone cui sono conferiti compiti secondo la presente legge. Nel caso dell'articolo 53 capoverso 1 lettera abis D-LPAmb si tratta di una disposizione che disciplina la disposizione in materia di sussidi. In tal modo deve essere possibile sostenere anche le istituzioni internazionali che elaborano principi per un'economia improntata all'uso efficiente delle risorse e che non operano nel campo della protezione dell'ambiente in senso stretto. L'articolo 49a D-LPAmb, che prevede la promozione di progetti di informazione e di consulenza per salvaguardare le risorse e renderne più efficiente l'uso, rappresenta un elemento completamente nuovo dei sussidi.

Per l'attuazione dell'articolo 53 capoverso 1 lettera abis D-LPAmb sono previsti costi supplementari periodici pari a oltre 2 milioni. Poiché nella prospettiva di uno sviluppo a medio e a lungo termine sussiste l'elevata probabilità che costi supplementari non possano essere esclusi a priori anche nel caso dell'articolo 49 capoverso 1 e dell'articolo 49a D-LPAmb, i tre articoli di legge devono essere assoggettati al freno delle spese.

4.5.5 Osservanza dei principi della legislazione in materia di sussidi

Promozione della formazione e della ricerca

Rispetto al diritto vigente, le disposizioni concernenti le misure di promozione della formazione e della ricerca e il loro finanziamento (art. 49 cpv. 1 D-LPAmb) hanno subito solo lievi modifiche dei contenuti. In ottemperanza all'articolo 49 capover-

so 1 D-LPAmb, la Confederazione promuove, in collaborazione con i Cantoni, offerte di formazione e di formazione continua per le persone incaricate di svolgere compiti secondo la LPAmb. Il raggio d'azione della promozione comprende quindi tutti i temi che sono in relazione con l'esecuzione della legge.

Il sostegno a queste misure di formazione avviene sotto forma di aiuti finanziari a singoli progetti (p. es. Protezione dell'ambiente nelle attività quotidiane delle officine o Costruire in modo sostenibile). La scelta dei progetti è soggetta a criteri di qualità interni (p. es. prova della necessità, orientamento nazionale o per regione linguistica) e i progetti svolti sono soggetti a una valutazione. Per la promozione di progetti saranno necessari dal 2017 mezzi finanziari supplementari nell'ordine di 500 000 franchi all'anno. L'impiego dei fondi è giustificato dal fatto che gli specialisti incaricati di attuare la LPAmb operano in ambiti professionali diversi e questo richiede a sua volta misure di formazione diverse. Se venissero ridotti i mezzi sarebbe possibile attuare solo una parte insufficiente delle misure necessarie. La promozione della formazione, della formazione continua professionale e della ricerca non può essere a tempo determinato, poiché l'apprendimento è un processo continuo e gli specialisti devono costantemente adattarsi alle mutevoli condizioni.

Promozione di progetti di informazione e consulenza concernenti la salvaguardia delle risorse e il loro uso efficiente

Con il nuovo articolo 49a si intende sostenere misure volte a garantire l'informazione e la consulenza al pubblico e alle autorità sulle possibilità per la salvaguardia e l'uso efficiente nel settore del consumo e della produzione. Ad esempio occorre sostenere progetti per collegare in rete e promuovere la collaborazione tra la ricerca, l'economia e gli operatori statali nonché per lo scambio di conoscenze ed esempi di buone pratiche. La promozione si esplica sotto forma di aiuti finanziari per progetti di terzi (per es. aziende innovative, organizzazioni). La promozione mediante sussidi, in aggiunta alle prestazioni fornite autonomamente dalla Confederazione nel settore della consulenza e dell'informazione, è necessaria affinché sia possibile, ad esempio per gli standard internazionali, trarre beneficio dalle conoscenze e dai contatti di aziende e organizzazioni innovative. Per la promozione di progetti di informazione e consulenza concernenti la salvaguardia delle risorse e il loro uso efficiente occorreranno dal 2017 fondi nell'ordine di 500 000 franchi. L'impiego di fondi è giustificato dal fatto che l'UFAM promuove conoscenze e contatti già esistenti e può quindi impiegare i fondi in modo efficiente. Un mancato impegno della Confederazione o una riduzione dei fondi avrebbe come conseguenza che gli strumenti volti a ridurre il carico ambientale delle materie prime e dei prodotti non verrebbero migliorati e, ad esempio nel caso degli standard riconosciuti a livello internazionale, potrebbero risultarne indeboliti la credibilità e i benefici. La promozione di progetti di informazione e consulenza volti a salvaguardare le risorse e a favorirne l'uso efficiente non può essere soggetta a scadenze temporali, dato che occorre sviluppare e adattare continuamente le basi e gli strumenti necessari per ridurre il carico ambientale causato dalle materie prime e dai prodotti.

Promozione della collaborazione internazionale per la protezione dell'ambiente

L'articolo 53 LPAmb (nella sua versione del 20 giu. 2003) è in vigore dal 1° gennaio 2004 e funge da base giuridica per la concessione di contributi a organizzazioni internazionali o programmi nell'ambito della protezione ambientale internazionale (cpv. 1 lett. a), per attuare accordi internazionali in materia ambientale (cpv. 1

lett. b) e per finanziare i segretariati di accordi internazionali in materia ambientale. Pertanto consente ad esempio di accordare contributi alla protezione dell'ambiente tramite il Programma delle Nazioni Unite per l'ambiente, contributi obbligatori annui ad accordi in materia ambientale ai quali ha aderito la Svizzera e contributi a segretariati di accordi internazionali in materia ambientale con sede permanente è in Svizzera.

Ora deve essere possibile promuovere e sostenere esplicitamente anche piattaforme internazionali che non operano nel campo della protezione dell'ambiente in senso stretto, ma che rendono possibile salvaguardare le risorse e usarle in modo efficiente. In particolare da quando si è svolta la Conferenza sullo sviluppo sostenibile RIO+20, che ha messo l'economia verde al livello più alto dell'agenda politica, il dinamismo internazionale in questo settore è elevato e continuerà ad esserlo. Considerato l'elevato impatto del consumo svizzero sulle risorse all'estero, occorre rafforzare l'impegno internazionale della Svizzera collaborando con le organizzazioni internazionali UNEP, UNECE, OCSE e Banca Mondiale allo sviluppo di linee guida, standard, norme e misure politiche internazionali nonché accompagnando studi nel settore dell'uso efficiente delle risorse e della loro salvaguardia. Sono sostenute nuove iniziative e attività cogestite dalla Svizzera, ad esempio la Green Growth Knowledge Platform GGKP (con sede a Ginevra) o l'International Resource Panel dell'UNEP. L'onere è stimato a circa 2,5–4 milioni di franchi all'anno ed è a tempo indeterminato. Un mancato impegno della Confederazione o una riduzione dei fondi produrrebbero un forte indebolimento dell'incidenza e della credibilità della Svizzera nello sviluppo di misure politiche internazionali. Inoltre la Svizzera correrebbe il rischio di perdere segretariati di istituzioni internazionali nel settore dell'economia verde.

4.5.6 Delega di competenze normative

Il progetto contiene varie norme di delega per l'emanazione di ordinanze. Queste deleghe di competenze legislative sono limitate a un determinato oggetto normativo e sono sufficientemente concretizzate secondo il contenuto, lo scopo e la portata. La facoltà di delega consente al Consiglio federale di emanare prescrizioni appropriate e conformi al principio di proporzionalità. Il testo di legge può essere altresì sgravato da disposizioni con un elevato grado di concretizzazione. Inoltre occorre osservare le spiegazioni relative alle singole disposizioni di legge con norme di delega.

4.5.7 Protezione dei dati

Nello svolgimento della sua attività, l'UFAM tiene sufficientemente conto dei diritti della personalità garantiti a livello costituzionale e concretizzati nella LPD. Se si tratta di possibili elaborazioni supplementari e dello scambio di dati personali con autorità estere, vengono adeguate di conseguenza le basi giuridiche (cfr. art. 35f cpv. 3 D-LPAmb).

Elenco delle abbreviazioni

ACS	Associazione dei Comuni Svizzeri
AEA	Agenzia europea dell'ambiente
ALS	Accordo tra la Confederazione Svizzera e la Comunità economica europea (accordo di libero scambio), RS 0.632.401
BMU	Bundesamt für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (Germania)
CAPTE-N	Commissione dell'ambiente, della pianificazione del territorio e dell'energia del Consiglio nazionale
CE	Commissione europea
CI CDS	Comunità d'interesse commercio al dettaglio Svizzera
Cost.	Costituzione federale, RS 101
CRA	Contributo di riciclaggio anticipato (sistema di finanziamento dell'economia privata)
DCPA	Conferenza svizzera dei direttori delle pubbliche costruzioni, della pianificazione del territorio e dell'ambiente
EBP	Ernst Basler + Partner, società di consulenza
GATT	Accordo generale su le tariffe doganali e il commercio, RS 0.632.021
IIRU	Impianto di incenerimento dei rifiuti urbani
LCA	Life Cycle Assessment
LOTC	Legge federale sugli ostacoli tecnici al commercio, RS 946.51
LPAmb	Legge federale sulla protezione dell'ambiente, RS 814.01
LParl	Legge federale sull'Assemblea federale, RS 171.10
LPD	Legge federale sulla protezione dei dati, RS 235.1
LProdC	Legge federale concernente i prodotti da costruzione, RS 933
MTR	Metalli tecnici rari
OCSE	Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico
OMC	Accordo che istituisce l'Organizzazione mondiale del commercio, RS 0.632.20
ONU	Organizzazione delle Nazioni Unite
ORSAE	Ordinanza concernente la restituzione, la ripresa e lo smaltimento degli apparecchi elettrici ed elettronici, RS 814.620
OTC	Accordo sugli ostacoli tecnici agli scambi, RS 0.632.231.41
OTR	Ordinanza tecnica sui rifiuti, RS 814.600
PBD	Partito borghese democratico svizzero
PCS	Associazione dei mastri panettieri-confettieri svizzeri

PES	Partito ecologista svizzero
PET	Polietilene tereftalato
PEV	Partito evangelico svizzero
PLR	Partito liberale radicale svizzero
PMI	Piccole e medie imprese
PNR 69	Programma di ricerca nazionale «Alimentazione sana e produzione di alimenti sostenibile» (in francese e tedesco)
PPD	Partito popolare democratico
ProgRess	Programma tedesco per l'efficienza delle risorse
PS	Partito socialista svizzero
PVL	Partito verde liberale svizzero
SAB	Gruppo svizzero per le regioni di montagna
SEE	Spazio economico europeo
SRF	Swiss Retail Federation
SWISSCOFEL	Associazione Svizzera del Commercio di Frutta, Verdura e Patate
TSA	Tassa di smaltimento anticipata (prescritta dalla Confederazione)
UCS	Unione delle città svizzere
UDC	Unione Democratica di Centro
UE	Unione europea
UFAM	Ufficio federale dell'ambiente
UNEP	United Nations Environment Programme
UST	Ufficio federale di statistica
WBCSD	World Business Council for Sustainable Development