



18.095

Messaggio concernente la modifica della legge federale sulla protezione dell'ambiente

(Divieto di mettere in commercio legname ottenuto illegalmente)

del 7 dicembre 2018

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, il disegno di modifica della legge federale sulla protezione dell'ambiente (LPAm) sul divieto di mettere in commercio legname ottenuto illegalmente.

Nel contempo vi proponiamo di togliere dal ruolo i seguenti interventi parlamentari:

- | | | | |
|------|---|---------|--|
| 2017 | M | 17.3855 | Garantire agli esportatori svizzeri di legname condizioni eque rispetto ai loro concorrenti europei
(S 28.09.2017, Föhn; S 11.12.2017, N 07.06.2018) |
| 2017 | M | 17.3843 | Garantire agli esportatori svizzeri di legname condizioni eque rispetto ai loro concorrenti europei
(N 28.09.2017, Flückiger-Bäni; N 15.12.2017, S 27.9.2018) |

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

7 dicembre 2018

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Alain Berset
Il cancelliere della Confederazione, Walter Thurnherr

Compendio

La presente modifica della legge sulla protezione dell'ambiente (LPAmb) attua due interventi politici dello stesso tenore, i quali chiedono la creazione delle condizioni quadro per introdurre una normativa identica al regolamento europeo sul commercio del legno). Con il presente progetto, il Consiglio federale intende completare la LPAmb con le disposizioni necessarie per poter formulare i requisiti per la messa in commercio di legno e prodotti da esso derivati o vietarla. Contestualmente si vuole in particolare introdurre un obbligo di diligenza.

Situazione iniziale

Con l'adozione delle due mozioni dello stesso tenore 17.3843 e 17.3855 «Garantire agli esportatori svizzeri di legname condizioni eque rispetto ai loro concorrenti europei», il Consiglio federale è stato incaricato di creare le condizioni quadro per introdurre al più presto in Svizzera una normativa identica al regolamento europeo n. 995/2010 sul commercio del legno (EUTR), allo scopo di vietare l'importazione di legname di provenienza illegale ed eliminare gli ostacoli al commercio per le aziende svizzere nei confronti dell'UE.

Tra le proposte avanzate e poste in consultazione dal Consiglio federale nell'ambito del controprogetto indiretto all'iniziativa popolare «Per un'economia sostenibile ed efficiente in materia di gestione delle risorse (economia verde)» figurava già una base legale nella LPAmb per introdurre una normativa equivalente all'EUTR. Benché il controprogetto indiretto sia stato respinto, la delega della competenza di emanare prescrizioni sulla messa in commercio in particolare di legno e prodotti da esso derivati non era contestata. Per creare rapidamente le condizioni quadro auspiccate, il Consiglio federale riprende ora il progetto e lo ripropone su richiesta del Parlamento con la presente modifica della LPAmb.

Contenuto del progetto

La modifica prevede che possano essere messi in commercio unicamente legno e prodotti da esso derivati raccolti e commercializzati legalmente. Chi mette in commercio per la prima volta legno e prodotti da esso derivati deve quindi provarne la legalità rispettando determinati obblighi di diligenza. Si tratta di fornire informazioni sul tipo e l'origine del legno e di adottare misure adeguate per ridurre il rischio di mettere in commercio legno di provenienza illegale. Il progetto obbliga inoltre gli operatori della filiera commerciale a garantire la tracciabilità dei loro acquisti e delle loro vendite. Prevede infine che organismi autorizzati dalla Confederazione possano sostenere i responsabili della prima messa in commercio affinché rispettino l'obbligo di diligenza e vigilare su di essi.

Messaggio

1 Punti essenziali del progetto

1.1 Situazione iniziale

Con l'adozione delle due mozioni dello stesso tenore 17.3843 e 17.3855 «Garantire agli esportatori svizzeri di legname condizioni eque rispetto ai loro concorrenti europei» della consigliera nazionale Sylvia Flückiger-Bäni e del consigliere agli Stati Peter Föhn, siamo stati incaricati di creare le condizioni quadro per introdurre al più presto in Svizzera una normativa identica al regolamento europeo sul commercio del legno¹ (EUTR²), allo scopo di vietare la messa in commercio di legname di provenienza illegale ed eliminare inutili ostacoli al commercio per le aziende svizzere nell'UE.

Di fronte alla crescente domanda mondiale di legno e prodotti da esso derivati e alle lacune istituzionali e di gestione nel settore forestale in numerosi Paesi produttori di legname, il disboscamento illegale e il conseguente commercio di legname di provenienza illegale sono diventati un problema sempre più preoccupante. La Banca mondiale stima che ogni due secondi sia disboscata la superficie di due campi di calcio³. In molti Paesi, oltre la metà del legname raccolto continua a essere ottenuto illegalmente⁴. Il 17 per cento circa delle emissioni complessive di CO₂ di origine antropica è riconducibile al disboscamento illegale⁵. Quest'ultimo contribuisce inoltre alla desertificazione e all'erosione del suolo e può aggravare le conseguenze dei fenomeni meteorologici estremi e delle inondazioni. Le foreste sono spesso tagliate a raso e trasformate in piantagioni intensive, causando un drastico declino della diversità delle specie.

Il 20 ottobre 2010 l'UE ha pertanto emanato l'EUTR, entrato in vigore il 3 marzo 2013. In virtù dell'Accordo del 2 maggio 1992 sullo Spazio economico europeo, esso è applicabile anche in Norvegia, Islanda e Principato del Liechtenstein.

L'EUTR vieta la messa in commercio di legno e prodotti da esso derivati di provenienza illegale e chiede il rispetto di un obbligo di diligenza in occasione della prima immissione sul mercato nell'UE nonché misure adeguate per ridurre il rischio di mettere in commercio legno o prodotti da esso derivati ottenuti illegalmente. L'EUTR obbliga inoltre gli operatori della filiera commerciale a garantire la tracciabilità dei loro acquisti e delle loro vendite.

¹ Regolamento (UE) n. 995/2010 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 ottobre 2010, che stabilisce gli obblighi degli operatori che commercializzano legno e prodotti da esso derivati, GU 295 del 12.11.2010, pag. 23.

² EUTR sta per European Timber Regulation.

³ www.worldbank.org > Understanding Poverty > Research & Publications, «Justice for Forests: Improving Criminal Justice Efforts to Combat Illegal Logging».

⁴ www.chathamhouse.org > Research > Publications > Reports, Papers, Briefings, «Illegal Logging and Related Trade: Indicators of the Global Response».

⁵ www.grida.no > Publications, «Green Carbon, Black Trade: Illegal Logging, Tax Fraud and Laundering in the Worlds Tropical Forests».

Anche altri Paesi, come ad esempio gli Stati Uniti (US Lacey Act, 2008), l'Australia (Australian Illegal Logging Prohibition Act, 2012) o il Giappone (Japan Clean Wood Act, 2017), hanno adottato leggi che vietano la messa in commercio di legno o prodotti da esso derivati di provenienza illegale.

La Svizzera, a sua volta, ha constatato la necessità di intervenire: già nel 2014, nel controprogetto indiretto all'iniziativa popolare 14.019 «Per un'economia sostenibile ed efficiente in materia di gestione delle risorse (economia verde)⁶» avevamo infatti proposto la creazione, nella legge federale del 7 ottobre 1983⁷ (LPAmb), di una base legale che consentisse l'introduzione di una normativa analoga all'EUTR. Si trattava di attribuire al nostro Collegio la competenza di emanare requisiti per la messa in commercio di prodotti che non soddisfano le prescrizioni del Paese di origine o inquinano l'ambiente in misura rilevante e di creare la base per introdurre un obbligo di diligenza. Era inoltre prevista la possibilità di costringere gli attori della filiera commerciale a garantire la tracciabilità dei loro acquisti e delle loro vendite.

Il controprogetto indiretto all'iniziativa «Per un'economia verde» è stato respinto il 3 dicembre 2015 dalle Camere federali. Le disposizioni sulla messa in commercio di legno e prodotti da esso derivati non erano tuttavia state contestate né nell'ambito della consultazione né durante il dibattito in Parlamento. Per la misura «Requisiti per la messa in commercio di legno e prodotti da esso derivati», l'analisi dell'efficacia e dei costi delle misure⁸ realizzata all'epoca non aveva identificato praticamente alcun impatto negativo per le imprese e i consumatori.

Per questo motivo, riprendiamo tali disposizioni sul commercio di legname nella forma emersa dal dibattito in Parlamento e le riproponiamo con la presente modifica della LPAmb, come chiesto dal Parlamento.

1.2 La normativa proposta

La normativa proposta deve consentire al Consiglio federale di emanare requisiti per la messa in commercio di legno e prodotti da esso derivati o vietarla, a determinate condizioni. Deve inoltre permettere di introdurre un obbligo di diligenza: chi immette in commercio legno o prodotti da esso derivati di provenienza illegale per la prima volta deve raccogliere, conservare e valutare informazioni sul tipo e l'origine del legname nonché adottare misure adeguate per ridurre il rischio di mettere in commercio legno o prodotti da esso derivati illegali. Il progetto obbliga infine gli attori della filiera commerciale a garantire la tracciabilità dei loro acquisti e delle loro vendite.

⁶ Messaggio del 12 febbraio 2014 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), FF **2014** 1627; numero dell'oggetto 14.019.

⁷ RS **814.01**

⁸ www.bafu.admin.ch > Temi > Tema Economia e consumo > Pubblicazioni e studi > Studi, «Grüne Wirtschaft: Wirkungs- und Kostenabschätzung der Massnahmen zu Konsum und Produktion».

La modifica della LPAmb proposta deve creare la base per consentire al Consiglio federale di introdurre, per via di ordinanza, una normativa equivalente all'EUTR. Sarà così possibile ridurre gli attuali ostacoli al commercio con l'UE.

Una totale parità di trattamento tra i responsabili della prima messa in commercio svizzeri ed europei potrà però essere garantita solo concludendo un accordo con l'UE. Tale accordo non è però parte del presente messaggio. L'introduzione di una normativa analoga all'EUTR potrebbe però essere la premessa per colloqui in tal senso con l'UE. Il nostro Collegio deciderà più avanti se avviare trattative con l'UE anche tenendo conto del contesto generale della politica europea.

Un accordo potrebbe essere raggiunto ad esempio sotto forma di un nuovo capitolo dell'Accordo del 21 giugno 1999⁹ tra la Confederazione Svizzera e la Comunità europea sul reciproco riconoscimento in materia di valutazione della conformità (MRA). Con gli Stati SEE/AELS bisognerebbe valutare un accordo analogo, ad esempio nell'ambito della Convenzione AELS¹⁰. È presumibile che la conclusione di accordi del genere sia di competenza del Consiglio federale in virtù dell'articolo 14 capoverso 1 della legge federale del 6 ottobre 1995¹¹ sugli ostacoli tecnici al commercio (LOTG).

Infine, l'introduzione in Svizzera di una normativa equivalente all'EUTR offre l'occasione di tener conto di determinati obiettivi dell'obbligo di dichiarazione vigente per il legno e i prodotti da esso derivati. Il 20 dicembre 2017 abbiamo adottato misure contro i prezzi elevati per facilitare le importazioni. In questo contesto abbiamo incaricato il Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca (DEFR) di sottoporci, in collaborazione con il DATEC, un progetto di abrogazione dell'ordinanza del 4 giugno 2010¹² sulla dichiarazione concernente il legno e i prodotti del legno nonché della corrispondente deroga al principio Cassis de Dijon.

1.3 Motivazione e valutazione della soluzione proposta

La soluzione proposta permetterebbe di ridurre gli ostacoli al commercio con cui sono confrontate attualmente le esportazioni nell'UE. L'introduzione in Svizzera di una normativa equivalente faciliterebbe il rispetto delle disposizioni europee da parte degli esportatori svizzeri e dei loro acquirenti nell'UE, poiché tutte le informazioni necessarie sarebbero già disponibili. In termini di volume, il 94 per cento¹³ delle esportazioni svizzere di legno e prodotti da esso derivati è destinato all'UE. Solo un riconoscimento reciproco delle normative mediante un accordo potrebbe tuttavia escludere la necessità di una nuova immissione sul mercato nell'UE, eliminando il vero e proprio ostacolo al commercio.

⁹ RS **0.946.526.81**

¹⁰ RS **0.632.31**

¹¹ RS **946.51**

¹² RS **944.021**

¹³ Analisi della statistica delle importazioni dell'Amministrazione federale delle dogane (AFD) da parte dell'UFAM per il periodo da gennaio a dicembre 2017.

Anche per il 96 per cento delle importazioni svizzere provenienti dall'UE, che rientrano quindi nel campo d'applicazione dell'EUTR, solo un riconoscimento reciproco garantirebbe la possibilità di rinunciare a un nuovo esame (prima messa in commercio) in Svizzera. In caso di accordo con l'UE sul riconoscimento reciproco, la nuova normativa basata sulla revisione della LPAmb proposta comporterebbe un onere supplementare effettivo solo per le importazioni di legname da Paesi terzi (4 % delle importazioni in termini di volume). In cambio sarebbero eliminati gli ostacoli al commercio tra la Svizzera e l'UE criticati nelle mozioni. In attesa di tale accordo, però, tutte le importazioni rientrerebbero nel campo d'applicazione della nuova normativa.

Il presente progetto permetterebbe alla Svizzera di sostenere gli sforzi internazionali volti a bandire dal mercato il legname di provenienza illegale, correggendo quindi le disfunzioni del mercato in questo settore. La normativa proposta contribuirebbe anche al raggiungimento dell'obiettivo 15 dell'Agenda 2030 per uno sviluppo sostenibile¹⁴, ossia una silvicoltura sostenibile a livello globale e nazionale. Gli obiettivi dell'Agenda 2030 costituiscono il quadro di riferimento della cooperazione internazionale in questo settore. Il progetto dovrebbe quindi essere introdotto anche se non sarà raggiunto alcun accordo con l'UE sul riconoscimento reciproco delle normative.

1.4 **Compatibilità tra i compiti e le finanze**

L'onere legato al legname proveniente dalle foreste svizzere non sarebbe eccessivo, dato che la legge del 4 ottobre 1991¹⁵ sulle foreste (LFO) e l'esecuzione da parte dei Cantoni garantiscono già uno sfruttamento legale e sostenibile.

Come quello dell'EUTR, il campo d'applicazione della normativa svizzera deve comprendere, oltre al legname in tronchi, alla legna da ardere e al materiale da costruzione in legno, anche i prodotti trasformati, come i mobili e la carta. Sono esclusi ad esempio i giocattoli, gli strumenti musicali e gli articoli decorativi in legno (cfr. allegato EUTR).

In termini di volume, il 96 per cento delle importazioni che rientrano nel campo d'applicazione della nuova normativa proviene dall'UE. In assenza di un accordo con l'UE, tutte le importazioni sarebbero soggette alla normativa proposta. In tal caso, i responsabili della prima messa in commercio interessati sarebbero circa 26 000. Questi prodotti importati in Svizzera sono però già stati controllati nell'UE e messi in commercio conformemente all'EUTR. La documentazione necessaria è quindi sostanzialmente già disponibile. L'esecuzione in Svizzera potrà tenerne conto. In caso di accordo con l'UE sul riconoscimento reciproco delle normative, invece, le forniture in Svizzera non dovrebbero essere messe in commercio nuovamente.

Se vi fosse un riconoscimento reciproco con l'UE della normativa proposta, l'onere supplementare prevedibile per gli operatori svizzeri interesserebbe solo il 4 per cento delle importazioni che entrano in Svizzera direttamente da Paesi terzi. Le analisi

¹⁴ www.eda.admin.ch/agenda2030/it/home.html

¹⁵ RS 921.0

delle notifiche d'importazione da Paesi terzi presentate l'anno scorso rivelano che la normativa interesserebbe circa 4563¹⁶ operatori.

Introducendo l'obbligo di diligenza, la normativa proposta fa leva principalmente sulla responsabilità individuale delle imprese. Analogamente alla normativa dell'UE, gli organismi di controllo riconosciuti ufficialmente potranno offrire alle imprese i loro servizi in materia di sistemi di dovuta diligenza, riduzione del rischio e vigilanza. Questo approccio ha il merito di consentire alle PMI di accedere facilmente a sistemi di dovuta diligenza.

1.5 Diritto comparato e rapporto con il diritto europeo

L'EUTR (European Timber Regulation) è in vigore nell'UE dal 3 marzo 2013. Vieta la messa in commercio di legname di provenienza illegale e obbliga tutti i responsabili della prima messa in commercio di legno e prodotti da esso derivati ad attenersi a determinati obblighi di diligenza. L'EUTR è completato dal regolamento delegato (UE) n. 363/2012 del 23 febbraio 2012¹⁷ e dal regolamento di esecuzione n. 607/2012 del 6 luglio 2012¹⁸. Anche altri Paesi, come gli Stati Uniti (US Lacey Act, 2008), l'Australia (Australian Illegal Logging Prohibition Act, 2012) o il Giappone (Japan Clean Wood Act, 2017), hanno adottato leggi che vietano l'importazione e la trasformazione di legno o prodotti da esso derivati di provenienza illegale.

La presente modifica della LPAmb mira a consentire alla Svizzera di introdurre una normativa equivalente a quella dell'Ue.

L'EUTR interessa indirettamente anche la Svizzera. I responsabili della prima messa in commercio nell'UE che importano prodotti di legno (legname grezzo, legname segato, materiali legnosi, prodotti finiti di legno e carta) dalla Svizzera devono rispettare gli obblighi di diligenza previsti dal regolamento. Devono in particolare chiedere ai fornitori svizzeri le informazioni necessarie per la messa in commercio nell'UE. Gli esportatori svizzeri devono quindi familiarizzarsi con gli obblighi di diligenza a cui sono soggetti i loro acquirenti nell'UE. Le relative informazioni devono poter essere fornite agli importatori europei sia per il legname raccolto in Svizzera sia per quello importato da Paesi terzi.

¹⁶ Analisi, realizzata dall'AFD, di tutte le importazioni di più di 100 kg provenienti da Paesi non membri dell'UE dichiarate nel 2017 in base al numero d'identificazione delle imprese (IDI) degli importatori.

¹⁷ Regolamento delegato (UE) n. 363/2012 della Commissione, del 23 febbraio 2012, sulle norme procedurali per il riconoscimento e la revoca del riconoscimento degli organismi di controllo come previsto nel regolamento (UE) n. 995/2010 del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce gli obblighi degli operatori che commercializzano legno e prodotti da esso derivati, GU L15 del 27.04.2012, pag. 12.

¹⁸ Regolamento di esecuzione (UE) n. 607/2012 della Commissione, del 6 luglio 2012, sulle disposizioni particolareggiate relative al sistema di dovuta diligenza e alla frequenza e alla natura dei controlli sugli organismi di controllo in conformità al regolamento (UE) n. 995/2010 del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce gli obblighi degli operatori che commercializzano legno e prodotti da esso derivati, GU L77 del 07.07.2012, pag. 16.

L'introduzione di una normativa analoga all'EUTR sarebbe giustificata anche dagli stessi motivi di politica ambientale adottati dall'UE: il disboscamento e il commercio illegali nonché i rischi ambientali associati potranno infatti essere contrastati solo con un approccio unificato. La legislazione svizzera non ha ancora nessuna base legale che vieti la messa in commercio di legname raccolto o commercializzato illegalmente secondo le disposizioni del Paese di origine. La normativa dovrebbe pertanto essere introdotta anche se non sarà possibile raggiungere un'intesa con l'UE sul riconoscimento reciproco delle rispettive prescrizioni.

In Svizzera dal 2010 vige l'obbligo di dichiarazione per il legno e i prodotti da esso derivati (ordinanza del 4 giugno 2010¹⁹ sulla dichiarazione concernente il legno e i prodotti del legno). Quest'obbligo è stato introdotto unilateralmente dalla Svizzera e rappresenta una deroga al principio Cassis de Dijon di cui all'articolo 16a capoverso 2 lettera e LOTC. L'obbligo di dichiarazione per il legno e i prodotti da esso derivati si fonda sulla legge federale del 5 ottobre 1990²⁰ sull'informazione dei consumatori (LIC) e mira a informare i consumatori sul tipo e l'origine del legname. Il 20 dicembre 2017 abbiamo adottato misure contro i prezzi elevati per facilitare le importazioni. In questo contesto, abbiamo incaricato il DEFR di sottoporci, in collaborazione con il DATEC, un progetto di abrogazione dell'ordinanza sulla dichiarazione concernente il legno e i prodotti del legno nonché della corrispondente deroga al principio Cassis de Dijon.

1.6 Attuazione

Per la Confederazione, l'esecuzione della normativa basata sulla presente legge sarà affidata all'Ufficio federale dell'ambiente (UFAM) o all'Ufficio federale della sicurezza alimentare e di veterinaria (USAV). Come auspicato dagli autori delle mozioni, l'ordinanza del Consiglio federale ricalcherà esattamente l'EUTR.

L'esecuzione comprende tra l'altro la vigilanza sulle importazioni di legno e prodotti da esso derivati mediante controlli basati sul rischio delle dichiarazioni doganali delle singole forniture. Bisognerà inoltre controllare un eventuale obbligo di notifica per i responsabili della messa in commercio. Le autorità competenti dovranno controllare periodicamente i sistemi di dovuta diligenza e le misure di riduzione del rischio adottati dagli operatori sulla base di documenti rilasciati nel Paese di origine (p. es. autorizzazioni di disboscamento, tasse doganali, documenti di trasporto, imposte ed emolumenti pagati ecc.), che dovranno essere analizzati e verificati per escludere qualsiasi forma di illecito lungo la filiera commerciale. Bisognerà inoltre vigilare su eventuali misure correttive adottate successivamente dalle imprese.

In caso di sospetto motivato d'infrazione o di dubbi emersi dall'analisi dei dati sull'importazione, l'autorità esecutiva dovrà tracciare le forniture lungo la filiera commerciale allo scopo di identificare il responsabile della prima messa in commercio.

¹⁹ RS 944.021

²⁰ RS 944.0

Nell'UE, il riconoscimento degli organismi di diritto privato previsti all'articolo 8 EUTR nonché dei loro sistemi di dovuta diligenza è affidato alla Commissione e disciplinato nel regolamento delegato (EU) n. 363/2012. In Svizzera il riconoscimento e il controllo di questi organismi di diritto privato incomberanno all'autorità federale competente (cfr. art. 8 par. 4 e 5 EUTR). Nella guida del 12 febbraio 2016 sull'EUTR, l'UE rileva altresì che le autorità competenti devono effettuare controlli degli organismi di diritto privato ogni due anni. Se i responsabili della prima messa in commercio si sottopongono alla vigilanza di tali organismi privati, questi ultimi dovranno controllare le attività e segnalare alle autorità eventuali infrazioni ripetute o rilevanti.

L'esecuzione della presente normativa e la comunicazione con le imprese che operano nei vari settori comporteranno un onere amministrativo supplementare non indifferente per l'autorità esecutiva. Sono da mettere in conto anche la cooperazione transfrontaliera nell'ambito del tracciamento nonché gli scambi con le autorità esecutive negli Stati membri dell'UE allo scopo di valutare i documenti e le misure di riduzione del rischio e i rapporti periodici al Consiglio federale (analogamente a quelli destinati alla Commissione europea).

Anche la possibilità di sequestrare e confiscare la merce e le disposizioni penali potrebbe generare un certo onere dovuto ad accertamenti giuridici.

Pur essendo possibile, una delega dell'esecuzione ai Cantoni è sconsigliabile per i seguenti motivi: il controllo dei sistemi di dovuta diligenza è un'attività che deve essere svolta da esperti. Per questo nuovo compito, tutti e 26 i Cantoni dovrebbero assumere specialisti competenti e la Confederazione dovrebbe svolgere una funzione di coordinamento. La delega dell'esecuzione alla Confederazione consente di concentrare tale competenza, garantendone così l'uniformità. Le autorità federali permettono di garantire meglio anche la cooperazione con le autorità competenti dell'UE.

Inoltre, anche in caso di esecuzione da parte dei Cantoni i compiti di vigilanza sul divieto delle importazioni nonché il riconoscimento e il controllo degli organismi di controllo dovrebbero essere svolti dalla Confederazione stessa. Questi compiti e l'esecuzione della normativa offrono un elevato potenziale di sinergie, che potrà essere sfruttato pienamente solo affidando l'esecuzione alla Confederazione. In caso di esecuzione da parte della Confederazione, il progetto non avrà ripercussioni rilevanti per i Cantoni e i Comuni.

Per il legname proveniente da foreste svizzere, la nuova normativa potrà essere attuata facendo ricorso ai meccanismi previsti dalla legislazione sulle foreste. Lo sfruttamento legale e di conseguenza sostenibile del legname è già controllato e garantito dai servizi forestali cantonali. I Cantoni provvedono a un'organizzazione razionale e capillare dei servizi forestali. Non vi è quindi da prevedere alcun onere supplementare per la messa in commercio di legname svizzero.

1.7 Procedura di consultazione

Per poter creare rapidamente le condizioni quadro chieste dagli autori delle mozioni, il nostro Collegio riprende la proposta avanzata nell'ambito del controprogetto all'iniziativa popolare 14.019 «Per un'economia sostenibile ed efficiente in materia di gestione delle risorse (economia verde)». Tra la fine di giugno e la fine di ottobre 2013 era stata indetta una consultazione sull'iniziativa e il controprogetto indiretto. Abbiamo quindi potuto rinunciare a una nuova consultazione²¹.

Secondo il rapporto sui risultati della consultazione²² sul controprogetto indiretto all'iniziativa popolare «Per un'economia verde», del novembre 2014, le disposizioni proposte in quest'ambito sono condivise dalla maggioranza dei partecipanti. Praticamente tutti i Cantoni nonché l'economia forestale e del legno si sono schierati sostanzialmente a favore di tali disposizioni.

1.8 Interventi parlamentari

Con il presente progetto vi proponiamo di togliere dal ruolo le mozioni dello stesso tenore 17.3855 e 17.3843 «Garantire agli esportatori svizzeri di legname condizioni eque rispetto ai loro concorrenti europei». La modifica della LPAmb proposta con il presente messaggio ci consentirà di avviare rapidamente i lavori per introdurre una normativa equivalente all'EUTR.

2 Commento ai singoli articoli

Titolo

I titoli prima e dopo l'articolo 35d sono modificati per motivi di tecnica legislativa. Il titolo del capitolo 7 va formulato in modo più generico, poiché ora oltre ai biocarburanti e ai biocombustibili deve includere anche il legno e i prodotti da esso derivati. Inoltre il capitolo deve essere suddiviso in due sezioni, una dedicata ai carburanti e ai combustibili rinnovabili e l'altra al legno e ai prodotti da esso derivati.

È in corso una revisione totale della legge del 23 dicembre 2011²³ sul CO₂, attualmente al vaglio del Parlamento²⁴. Anche nell'ambito di tale revisione è previsto un adeguamento del titolo del capitolo 7 della LPAmb. Invece di «biocarburanti e biocombustibili» si parla ora di «carburanti e combustibili rinnovabili». Le due modifiche sono coordinate.

²¹ Cfr. art. 3a cpv. 1 lett. b legge del 18 marzo 2005 sulla consultazione; RS **172.061**.

²² www.admin.ch > Diritto federale > Consultazioni > Procedure di consultazione concluse > 2013 > DATEC

²³ RS **641.71**

²⁴ Messaggio del 1° dicembre 2017 sulla revisione totale della legge sul CO₂, FF **2018** 197; numero dell'oggetto 17.071.

Art. 35e Requisiti per la messa in commercio

Capoverso 1: la messa in commercio di legname raccolto illegalmente è vietata (in analogia all'art. 4 par. 1 EUTR). La raccolta e il commercio di legname devono essere conformi alle disposizioni del Paese di origine. La nuova base deve garantire che il legname immesso sul mercato sia stato raccolto e commercializzato legalmente, tra l'altro al fine di proteggere il clima e la biodiversità. Questa disposizione mira anche a rafforzare l'applicazione del diritto nei Paesi produttori. L'UE ha scelto questa via, poiché ritiene difficile definire standard transnazionali per l'utilizzazione del legno.

Capoverso 2: l'articolo 35e deve creare la base affinché il Consiglio federale possa emanare disposizioni sulla messa in commercio di legno e prodotti da esso derivati in analogia a quanto previsto dall'EUTR.

Art. 35f Obbligo di diligenza

Capoversi 1 e 2: le disposizioni relative all'obbligo di diligenza devono garantire l'effettiva applicazione delle restrizioni secondo l'articolo 35e alla messa in commercio di legno e prodotti da esso derivati. I requisiti ricalcano quelli dell'EUTR, secondo cui chi immette per la prima volta sul mercato unico legno e prodotti da esso derivati è obbligato a garantire che non provengano da raccolta o commercio illegali. L'obbligo di diligenza include la raccolta di informazioni (obbligo di documentazione), una valutazione del rischio legato al Paese di provenienza del legno ed eventualmente misure per la riduzione del rischio (cfr. art. 6 EUTR).

L'obbligo di diligenza deve ispirarsi in particolare a procedure di valutazione del rischio che consentano ai responsabili della prima messa in commercio di analizzare e valutare il rischio che il legno o i prodotti da esso derivati immessi sul mercato siano di provenienza illegale. Rientrano in tali procedure, ad esempio, la garanzia del rispetto della legislazione applicabile o la prevalenza di produzione illegale nel Paese interessato o per determinate specie di alberi (cfr. art. 6 cpv. 1 lett. b EUTR).

Sono soggetti a questi obblighi unicamente i responsabili della prima messa in commercio che esercitano un'attività commerciale, a titolo oneroso o gratuito (analogamente all'art. 2 lett. b EUTR).

Capoverso 2 lettera a: l'obbligo di diligenza si riferisce a tre elementi: accesso a informazioni, valutazione del rischio e riduzione del rischio identificato. Il Consiglio federale dovrà precisare questi criteri in modo più dettagliato nell'ordinanza. Questa disposizione rispecchia il sistema adottato dall'UE, che ha emanato un regolamento analogo (cfr. regolamento di esecuzione (UE) n. 607/2012).

Nell'obbligo di diligenza di cui al capoverso 2 lettera a rientrano anche le informazioni di cui dovranno disporre coloro che immettono in commercio per la prima volta legno e prodotti da esso derivati. Si tratta di informazioni tecniche (p. es. Paese di raccolta del legname, fornitore e commerciante, documentazione che attesti il rispetto delle disposizioni vigenti), che devono poter essere adeguate rapidamente in funzione degli sviluppi internazionali. I documenti devono essere conservati per almeno cinque anni (cfr. art. 5 par. 1 del regolamento di esecuzione (UE) n. 607/2012); le relative disposizioni saranno inserite nell'ordinanza del Consiglio federale.

Se vi sono altre disposizioni che disciplinano la prima messa in commercio di determinati tipi di legname e prevedono a loro volta obblighi di controllo (p. es. i legnami sottoposti alla legge federale del 16 marzo 2012²⁵ sulla circolazione delle specie di fauna e di flora protette), il Consiglio federale può dichiarare tali disposizioni applicabili ai sensi degli articoli 35*e* capoverso 2 e 35*f* capoverso 2 lettera a (cfr. anche art. 3 EUTR).

Rispettando la legislazione sulle foreste, i responsabili della prima messa in commercio di legname proveniente dalle foreste svizzere soddisfano i requisiti dell'EUTR già oggi.

Se nell'ambito di un accordo con l'UE potrà essere stabilito il riconoscimento reciproco delle rispettive disposizioni di legge, i prodotti derivati dal legno provenienti dall'UE non dovranno più essere messi nuovamente in commercio per la prima volta. Gli obblighi di diligenza non si applicheranno quindi più alle importazioni dall'UE, il che consentirà di evitare oneri amministrativi e di eliminare ostacoli al commercio per gli operatori svizzeri.

Capoverso 2 lettera b: secondo la lettera b, il Consiglio federale disciplina il controllo del rispetto dell'obbligo di diligenza. Si tratterà in particolare di designare gli organismi di controllo e di definire i compiti di controllo (p. es. campioni basati sul rischio).

Capoverso 2 lettera c: ai responsabili della prima immissione in commercio è offerta la possibilità di appoggiarsi a organismi competenti per l'adempimento degli obblighi di diligenza e di avvalersi dei loro sistemi di dovuta diligenza («Due Diligence Systems»). Gli operatori possono anche incaricare tali organismi di vigilare sul rispetto dell'obbligo di diligenza e sulle misure di riduzione del rischio. Questi organismi (di diritto privato) devono essere riconosciuti dalla Confederazione sulla base di requisiti definiti e controllati dalle autorità esecutive (cfr. art. 8 EUTR).

Capoverso 3: il capoverso 3 consente al Consiglio federale di introdurre un obbligo di notifica per chi immette in commercio legno e prodotti da esso derivati per la prima volta²⁶. Questi operatori dovrebbero annunciarsi all'autorità competente. Le relative modalità (persone assoggettate, documenti di accompagnamento necessari ecc.) dovranno essere disciplinate a livello di ordinanza. La notifica, che potrebbe avvenire senza formalità, andrebbe effettuata un'unica volta. Tale obbligo faciliterebbe il lavoro della Confederazione quale autorità esecutiva: semplificherebbe infatti la rilevazione delle aziende da sottoporre a controlli basati sul rischio.

Capoverso 4: il Consiglio federale deve poter prevedere che nel caso di una violazione dell'obbligo di diligenza come pure delle prescrizioni di cui all'articolo 35*e* si possa ordinare la rispeditura, il sequestro o la confisca di legno o di prodotti da esso derivati (cfr. anche art. 10 cpv. 5 lett. a EUTR). In casi particolarmente gravi può disporre un divieto di commercializzazione del legno o di prodotti da esso derivati (cfr. art. 10 cpv. 5 lett. b EUTR).

²⁵ LF-CITES, RS 453, allegato II o III.

²⁶ Anche la Germania ha previsto un obbligo di notifica nella sua attuazione del regolamento UE (cfr. Gesetz gegen den Handel mit illegal eingeschlagenem Holz, § 6 par. 5).

Nell'ordinanza devono essere stabilite le condizioni e i requisiti per l'attuazione delle singole misure (rispedizione ecc.).

Art. 35g Tracciabilità

I commercianti lungo l'intera catena di distribuzione sono obbligati a registrare i nomi dei loro fornitori a monte e dei loro clienti a valle, in modo da garantire la tracciabilità della merce (cfr. art. 5 EUTR). L'obbligo di dichiarazione si limita al livello precedente e a quello successivo. L'ordinanza dovrà inoltre stabilire l'obbligo di conservare i relativi documenti per almeno cinque anni.

Art. 35h Trattamento dei dati

Capoverso 1: per attuare gli articoli 35e–35g può essere necessario trattare, archiviare e scambiare dati con altre autorità di controllo. Anche gli organismi di cui all'articolo 35f a cui sono delegati compiti di esecuzione devono poter trattare tali dati e inoltrarli alle autorità competenti.

Capoverso 2: a loro volta, queste autorità devono, se del caso, cooperare con autorità estere ed eventualmente comunicare dati personali degni di particolare protezione (p. es. su sanzioni amministrative o penali), nel rispetto delle condizioni per la comunicazione di dati all'estero di cui all'articolo 6 della legge federale del 19 giugno 1992²⁷ sulla protezione dei dati (LPD). I dati personali possono essere comunicati all'estero solo se la personalità della persona interessata non può subirne grave pregiudizio²⁸.

La nuova disposizione sulla protezione dei dati completa l'articolo 47 capoverso 4 LPAmb e consente, alle condizioni menzionate sopra, la trasmissione di dati ad autorità estere o internazionali nel campo d'applicazione degli articoli 35e–35g, sempre che tali autorità o istituzioni eseguano disposizioni dell'UE sulla commercializzazione di legno e prodotti da esso derivati.

Art. 41 cpv. 1

Secondo l'articolo 36 LPAmb, l'esecuzione della LPAmb incombe ai Cantoni. L'esecuzione di disposizioni da parte della Confederazione deve essere disciplinata espressamente all'articolo 41. Per affidare l'esecuzione degli articoli 35e–35h principalmente alla Confederazione occorre pertanto completare l'articolo 41 capoverso 1. Secondo l'ultima parte dell'articolo 41 capoverso 1, la Confederazione può far capo ai Cantoni per determinati compiti. Il controllo della prima messa in commercio di legno svizzero e prodotti da esso derivati sarà di competenza dei servizi forestali cantonali. Siccome l'esecuzione delle disposizioni sulla conservazione e la gestione delle foreste spetta ai Cantoni, questi ultimi sono l'autorità più idonea per

²⁷ RS 235.1

²⁸ Nel disegno del Consiglio federale sulla revisione totale della legge sulla protezione dei dati (FF 2017 5939), la comunicazione di dati all'estero è disciplinata all'articolo 13 e segg. Numero dell'oggetto 17.059. Ulteriori informazioni sulla revisione sono disponibili all'indirizzo www.bj.admin.ch > Stato & Cittadino > Progetti di legislazione in corso > Rafforzamento della protezione dei dati.

garantire l'esecuzione degli articoli 35e–35g per quanto riguarda la messa in commercio di legname svizzero.

Art. 60 cpv. 1 lett. r

Le violazioni delle disposizioni sulla messa in commercio di legno e prodotti da esso derivati (p. es. la prima messa in commercio di legname raccolto illegalmente nel Paese di origine) devono poter essere punite come delitti.

Oltre alla disposizione penale, secondo l'articolo 70 del Codice penale²⁹ vi è la possibilità di confiscare valori patrimoniali che costituiscono il prodotto di un reato (cfr. anche art. 19 par. 2 lett. a EUTR).

Art. 61 cpv. 1 lett. m^{bis}

Le violazioni delle disposizioni sulla tracciabilità del legno e dei prodotti da esso derivati devono essere considerate contravvenzioni e punite con la multa sino a 20 000 franchi (p. es. documentazione mancante).

3 Ripercussioni

3.1 Ripercussioni per la Confederazione

Per sorvegliare le importazioni e il rispetto dell'obbligo di diligenza nonché le misure di riduzione del rischio occorre un servizio specializzato a livello nazionale. Il nostro Collegio valuterà se affidare l'esecuzione delle nuove disposizioni della LPAmb all'UFAM o all'USAV (a quest'ultimo compete l'attuazione dell'ordinanza del 20 aprile 2016³⁰ concernente il controllo della provenienza legale dei prodotti della pesca marittima importati). L'esecuzione, i rapporti e la comunicazione con le imprese interessate comporteranno un onere supplementare. Inoltre i controlli e l'eventuale sequestro di merce richiederanno accertamenti giuridici.

Va inoltre messo in conto un onere iniziale accresciuto per il primo riconoscimento degli organismi di controllo e dei loro sistemi di dovuta diligenza.

Le dogane non saranno gravate da nuovi oneri, se non l'eventuale blocco di certe consegne e la fornitura dei dati sulle importazioni alle autorità esecutive. È attualmente in corso una valutazione dell'esecuzione dei disposti federali di natura non doganale (DNND) da parte dell'Amministrazione federale delle dogane (AFD) (postulato 17.3361). Nel quadro del programma di trasformazione e di digitalizzazione DazIT, l'AFD mira a un'esecuzione standardizzata dei DNND. Sono previste, ad esempio, l'automazione del traffico merci e l'esecuzione modulare dei controlli. In futuro l'esecuzione dei compiti attuali e l'assunzione di nuovi compiti dovranno orientarsi a questi principi e iscriversi in questa cornice, conformandosi comunque alla situazione di rischio vigente.

²⁹ RS 311.0

³⁰ RS 453.2

3.1.1 Ripercussioni sull'effettivo del personale

La nuova normativa presuppone un'esecuzione credibile, anche in vista di un possibile riconoscimento reciproco con l'UE. Le considerazioni che seguono partono dal presupposto che, grazie a un accordo con l'UE, saranno soggette alla nuova normativa unicamente le importazioni da Paesi terzi. Mediante procedure d'infrazione, l'UE ha obbligato vari Stati membri – finora la Grecia, la Spagna, l'Ungheria e da ultimo, alla fine del 2017, il Belgio – ad adottare un regime di esecuzione adeguato. In Belgio³¹, il personale dell'unità competente è così passato da 0,5 a 3,5 posti³²; l'autorità belga controlla circa 1800 operatori.

In base alla statistica doganale delle importazioni di legname nel 2017, elaborata dall'AFD, in Svizzera il numero di operatori³³ che importano legno e prodotti da esso derivati da Paesi terzi al di fuori del territorio dell'UE nell'ambito di un'attività commerciale (analogamente all'art. 10 EUTR) è stimato a 4563.

Per sorvegliare le importazioni e il rispetto dell'obbligo di diligenza nonché le misure di riduzione del rischio occorre un'unità specializzata a livello nazionale. Il nostro Collegio propone di affidare questo compito a una nuova unità, sfruttando le sinergie esistenti nell'ambito dell'esecuzione (p. es. UFAM, USAV). Per questo nuovo servizio esecutivo saranno necessari presumibilmente da quattro a sei equivalenti a tempo pieno, incaricati di svolgere i seguenti compiti:

- la sorveglianza delle importazioni (dichiarazioni doganali) e dei successivi controlli a campione basati sul rischio nonché i controlli del divieto di messa in commercio e di un eventuale obbligo di notifica (analogamente all'art. 4 EUTR);
- il controllo del rispetto sistematico dell'obbligo di diligenza nonché della valutazione corretta del rischio e delle misure di riduzione del rischio (analogamente all'art. 10 EUTR);
- il controllo degli obblighi di tracciabilità lungo la filiera commerciale sul territorio svizzero, tra l'altro in caso di sospetti motivati o di domande dall'estero (analogamente agli art. 5 e 10 EUTR);
- lo scambio con le autorità esecutive nell'UE sulla valutazione dei documenti provenienti dai Paesi di origine delle forniture di legname e la procedura esecutiva (analogamente all'art. 12 EUTR);

³¹ www.clientearth.org > Resources > Article archive, «Belgium facing legal action for breaking illegal logging law» del 23 ottobre 2017. Anche www.ec.europa.eu/commission > Press releases database, «October infringements package: key decisions» del 4 ottobre 2017.

³² www.clientearth.org > Resources > Article archive, «The EU Timber Regulation implementation and enforcement updates» del 25 luglio 2017 sotto «EUTR enforcement in Belgium» (ultimo aggiornamento: 20 marzo 2018).

³³ Analisi delle forniture, nell'ambito di un'attività commerciale, provenienti da Paesi dell'UE e da Paesi terzi nel 2017 secondo la statistica doganale dell'AFD: 21 149 operatori con 309 882 singole forniture e un valore di circa 5 miliardi di franchi.

- il coordinamento tra le autorità federali e i Cantoni sulla messa in commercio di legname svizzero e i rapporti al Consiglio federale (analogamente all'art. 20 EUTR);
- la comunicazione con le imprese che operano nei vari settori nonché gli accertamenti giuridici;
- il controllo, ogni due anni, degli organismi di controllo di diritto privato che offrono sistemi di dovuta diligenza e la vigilanza sugli operatori (analogamente all'art. 8 par. 4 e 5 EUTR);
- l'organizzazione del riconoscimento degli organismi di controllo di diritto privato e l'esame dei loro sistemi di dovuta diligenza; nell'UE, questa funzione è affidata alla Commissione europea.

3.1.2 Ripercussioni finanziarie

La LPAmb permette un finanziamento dei controlli mediante emolumenti. In base alle esperienze nell'UE, si stima che ogni anno sarebbero controllati prodotti in circa 60 imprese. Le spese del controllo sul posto e del successivo controllo della documentazione in ufficio potranno essere fatturate generando proventi pari presumibilmente a circa 100 000 franchi all'anno.

3.2 Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni, per le città, gli agglomerati e le regioni di montagna

Il controllo della prima messa in commercio di legname proveniente dai boschi svizzeri sarà affidato ai Cantoni. Le spese per il personale dovrebbero tuttavia restare contenute, poiché la sorveglianza della prima messa in commercio di legname svizzero potrà essere effettuata insieme all'autorizzazione e al controllo della raccolta già previsti dalla legge forestale. Inoltre, l'esecuzione capillare della legislazione in materia di utilizzazione del legname e di gestione delle foreste rende trascurabile il rischio di raccolta illegale in Svizzera. L'onere supplementare per il controllo sarà quindi ridotto.

Il progetto non avrà ripercussioni per i Comuni, i centri urbani, gli agglomerati e le regioni di montagna.

3.3 Ripercussioni per l'economia

In termini di volume, nel 2017 il 96 per cento delle importazioni svizzere proveniva dall'UE (e quindi rientrano nel campo d'applicazione dell'EUTR), per un valore di circa 5 miliardi di franchi (cfr. n. 1.3). Questi prodotti importati erano già stati controllati nell'UE e messi in commercio conformemente all'EUTR. La documentazione necessaria è quindi sostanzialmente già disponibile. L'esecuzione in Svizzera potrà tenerne conto. In caso di riconoscimento reciproco della normativa, queste

forniture non dovrebbero quindi più essere nuovamente messe in commercio in Svizzera. In generale, la nuova normativa farà sì che in Svizzera tutti i prodotti saranno messi in commercio con la dovuta diligenza, il che per principio migliora la situazione iniziale per quanto riguarda le esportazioni. In caso di riconoscimento reciproco con l'UE, si potrebbero eliminare gli attuali ostacoli al commercio per il 94 per cento delle esportazioni svizzere verso l'UE. Il valore delle esportazioni dalla Svizzera nell'UE interessate dalla normativa proposta è pari a 1,5 miliardi di franchi.

A ciò si contrappone l'onere per il rispetto dell'obbligo di diligenza da parte delle imprese che mettono in commercio prodotti per la prima volta. I circa 21 000 operatori che importano legno dall'UE responsabili della prima messa in commercio possono partire dal presupposto che nell'UE si è proceduto a una valutazione del rischio con una riduzione del rischio ed è stata allestita la relativa documentazione. Sono invece prevedibili oneri supplementari per le 4563 imprese che importano legno da Paesi terzi. Il volume di tali importazioni rappresenta una quota del 4 per cento e nel 2017 corrispondeva a un controvalore di 375 milioni di franchi. Un'esecuzione credibile della normativa e un controllo sufficiente delle importazioni escluderebbero la messa in commercio di legno di provenienza illegale in Svizzera; inoltre, in caso di riconoscimento reciproco con l'UE garantirebbero all'economia forestale e del legno svizzere l'accesso al mercato europeo senza ostacoli al commercio.

Per le economie domestiche, le ripercussioni della misura sono trascurabili: da un lato si stima che l'ampiezza dell'offerta di tipi di legno resterà pressoché stabile e dall'altro sono previsti aumenti di prezzo solo in caso di aumenti sull'intero territorio europeo.

3.4 Ripercussioni per la società

Oltre agli effetti negativi sull'ambiente nel Paese di provenienza, il rispetto e l'attuazione della normativa proposta permetteranno di ridurre anche ingiustizie e problemi sociali. Si pensi ad esempio al rispetto dei diritti dei lavoratori e dei diritti territoriali tradizionali, al rispetto dei salari minimi nonché al pagamento delle imposte e dei dazi.

3.5 Ripercussioni per l'ambiente

Le foreste offrono molteplici vantaggi ecologici, economici e sociali (prestazioni forestali, funzioni forestali), tra cui la fornitura di legname e altri prodotti forestali e prestazioni ambientali essenziali per l'umanità, ad esempio la conservazione della biodiversità e delle funzioni ecosistemiche e la protezione del regime climatico.

Il disboscamento illegale è un problema diffuso a livello internazionale. Rappresenta una seria minaccia per le foreste poiché contribuisce al processo di deforestazione e al degrado forestale, responsabile del 17 per cento circa delle emissioni globali di CO₂ (cfr. n. 1.1), minaccia la biodiversità e compromette la gestione e lo sviluppo

sostenibili delle foreste nonché la sopravvivenza economica degli operatori che rispettano la legislazione applicabile.

Il disboscamento illegale contribuisce inoltre alla desertificazione e all'erosione del suolo e può aggravare i fenomeni meteorologici estremi e le inondazioni. Presenta anche implicazioni di tipo sociale, politico ed economico, spesso compromettendo i progressi verso obiettivi di buon governo e minacciando la sopravvivenza delle comunità locali che dipendono dalla foresta. Può persino essere legato a conflitti armati.

Oltre a contrastare gli effetti negativi descritti, la lotta al disboscamento illegale nel contesto del presente progetto dovrebbe contribuire in modo economicamente vantaggioso agli sforzi della Svizzera volti a mitigare i cambiamenti climatici e dovrebbe essere considerata complementare all'azione e all'impegno della Svizzera nel contesto della Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici.

4 Programma di legislatura e strategie del Consiglio federale

4.1 Rapporto con il programma di legislatura

Il progetto non è annunciato né nel messaggio del 27 gennaio 2016³⁴ sul programma di legislatura 2015–2019 né nel decreto federale del 14 giugno 2016³⁵ sul programma di legislatura 2015–2019.

L'obiettivo 7 del programma di legislatura³⁶ prevede tuttavia che la Svizzera faccia un uso parsimonioso del suolo e delle risorse naturali e garantisca un approvvigionamento energetico a lungo termine. Nel messaggio concernente l'obiettivo 7, il Consiglio federale rileva che la crescita economica e demografica mettono sempre più sotto pressione le risorse naturali. I consumi svizzeri si ripercuotono prevalentemente sull'ambiente di altri Paesi. Per salvaguardare a lungo termine le risorse naturali occorre utilizzarle in modo sostenibile e parco. Il progetto collima con l'obiettivo 7 del programma di legislatura. Il disboscamento illegale e i rischi ambientali associati possono essere contrastati solo attraverso disposizioni e controlli adeguati nonché una cooperazione internazionale.

4.2 Rapporto con le strategie del Consiglio federale

La normativa proposta contribuisce alle strategie menzionate di seguito.

Con la Politica forestale (approvata dal Consiglio federale il 31 agosto 2011)³⁷, la Confederazione coordina in modo ottimale le esigenze ecologiche, economiche e sociali nei confronti del bosco e garantisce una gestione sostenibile. Inoltre crea

³⁴ FF 2016 909

³⁵ FF 2016 4605

³⁶ FF 2016 909, in particolare 977

³⁷ FF 2011 7753

condizioni quadro favorevoli a un'economia forestale e del legno efficiente e innovativa. La politica forestale è coordinata con la Strategia Biodiversità Svizzera e la politica della risorsa legno. La Politica forestale formula complessivamente 11 obiettivi. Il presente disegno di revisione della LPAmb affronta un aspetto fondamentale per due obiettivi (incrementare l'uso sostenibile del legname e migliorare la capacità produttiva dell'economia forestale). Il progetto si concentra in particolare sull'interfaccia tra problematiche economiche e ambientali. L'attuazione della normativa sul commercio del legno in Svizzera fornirà un contributo essenziale alla protezione e all'uso sostenibile delle foreste in tutto il mondo.

La politica della risorsa legno della Confederazione mira a garantire che il legname proveniente dalle foreste svizzere sia raccolto, trasformato e valorizzato in modo sostenibile ed efficiente dal profilo della gestione delle risorse. Fornisce così un prezioso contributo alla politica forestale, climatica ed energetica. Il presente disegno di revisione della LPAmb affronta aspetti fondamentali, come la capacità di assorbimento del CO₂ dei prodotti di legno con una durata di vita lunga, le basse emissioni di gas serra e i bassi livelli di energia grigia, le costruzioni e i risanamenti rispettosi del clima nonché la comunicazione e il trasferimento di conoscenze.

Il progetto è in linea anche con la Strategia Biodiversità Svizzera³⁸ e il piano d'azione Biodiversità³⁹ del Consiglio federale nonché con gli impegni internazionali della Svizzera. La Svizzera si è impegnata, in particolare con l'adesione alla Convenzione delle Nazioni Unite sulla diversità biologica⁴⁰, a provvedere alla conservazione della diversità biologica e organizzarne l'uso sostenibile in modo che possa beneficiarne il maggior numero possibile di persone, oggi e domani. Oggi, tuttavia, le specie e gli ecosistemi sono più che mai minacciati dalle attività umane. Il presente progetto può fornire un contributo per invertire questa tendenza. Il Piano d'azione Strategia Biodiversità Svizzera prevede che, nell'ambito della cooperazione internazionale, la Svizzera rafforzi il suo impegno a favore della biodiversità, ponendo l'accento sull'uso e la gestione sostenibile delle risorse naturali e degli ecosistemi nonché sulla promozione del commercio sostenibile.

La Strategia per uno sviluppo sostenibile 2016–2019 è una strategia generale del Consiglio federale, che spiega quale contributo fornirà la Svizzera per realizzare l'Agenda globale 2030 per uno sviluppo sostenibile (Agenda 2030) delle Nazioni Unite. La gestione sostenibile delle foreste è menzionata espressamente sia nell'Agenda 2030 sia nella Strategia per uno sviluppo sostenibile 2016–2019⁴¹. La presente revisione della LPAmb fornisce un prezioso contributo a tale obiettivo.

³⁸ www.bafu.admin.ch > Temi > Tema Biodiversità > Pubblicazioni e studi > Strategia Biodiversità Svizzera

³⁹ www.bafu.admin.ch > Temi > Tema Biodiversità > Informazioni per gli specialisti > Misure > Strategia e piano d'azione, «Piano d'azione Strategia Biodiversità Svizzera» del 6 settembre 2017

⁴⁰ RS **0.451.43**

⁴¹ www.are.admin.ch > Sviluppo sostenibile > Politica e strategia > Strategia per uno sviluppo sostenibile, «Strategia per uno sviluppo sostenibile 2016–2019», pag. 27, obiettivo 4.3: Gestire il bosco in modo efficiente e rispettoso. Soddisfare tutte le funzioni del bosco in uguale misura, mantenendone sostanzialmente intatta la superficie.

5 Aspetti giuridici

5.1 Costituzionalità

La modifica della LPAmb si fonda principalmente sull'ampia competenza legislativa di cui all'articolo 74 della Costituzione federale (Cost.)⁴², che autorizza la Confederazione a emanare prescrizioni sulla protezione dell'uomo e del suo ambiente naturale da effetti nocivi o molesti.

L'articolo 74 Cost. attribuisce alla Confederazione un'ampia competenza per adottare tutte le misure necessarie per raggiungere l'obiettivo della protezione dell'ambiente. La possibilità di formulare, in casi giustificati, requisiti per la messa in commercio di legno e prodotti da esso derivati di provenienza illegale ridurrà gli effetti negativi sull'ambiente. Le misure proposte forniscono tuttavia un contributo anche alla protezione delle foreste o della natura secondo gli articoli 77 Cost. (foreste) e 78 Cost. (protezione della natura e del paesaggio). Un'altra base costituzionale è data dall'articolo 54 capoverso 2 Cost., che menziona la salvaguardia delle basi naturali della vita quale obiettivo esplicito della politica estera svizzera.

I nuovi obblighi di chi immette in commercio per la prima volta e commercializza legno e prodotti da esso derivati di cui agli articoli 35e–35g (rispetto dell'obbligo di diligenza e tracciabilità) e la possibilità, per le autorità, di ordinare la rispedizione, il sequestro e la confisca della merce possono rappresentare un'ingerenza importante nella garanzia della proprietà di cui all'articolo 26 Cost. e nella libertà economica di cui all'articolo 27 Cost. La presente legge si limita tuttavia a un determinato oggetto normativo ed è sufficientemente concretizzata per contenuto, scopo e portata. La delega di poteri legislativi rispetta quindi il principio di determinatezza ed è pertanto conforme alla Costituzione.

5.2 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera

Nel settore del commercio di beni e servizi, la Svizzera ha assunto impegni in seno all'OMC nonché nei confronti dell'UE e di Stati terzi nel quadro di accordi di libero scambio o bilaterali. I requisiti per la messa in commercio di legno o prodotti da esso derivati e l'attuazione delle misure sul territorio nazionale devono tener conto di tali accordi.

Per quanto riguarda l'Accordo generale del 30 ottobre 1947⁴³ sulle tariffe doganali e il commercio (GATT), il previsto divieto di importare o mettere in commercio legno o prodotti da esso derivati ottenuti illegalmente potrebbe violare il divieto di restrizioni quantitative (art. XI GATT) o il principio di non discriminazione (art. I e III GATT). Il divieto di messa in commercio può tuttavia essere giustificato dall'articolo sulle eccezioni generali (art. XX GATT), a patto che non sia disponibile alcun altro strumento che limiti meno il commercio o che sul territorio svizzero siano intrapresi sforzi adeguati per ridurre lo sfruttamento della risorsa naturale da proteg-

⁴² RS 101

⁴³ RS 0.632.21

gere. La misura non deve inoltre sfociare in una discriminazione arbitraria o ingiustificata né perseguire un obiettivo protezionistico dissimulato.

Vi è poi l'Accordo dell'OMC del 12 aprile 1979⁴⁴ sugli ostacoli tecnici agli scambi (Accordo OTC), secondo il quale un divieto non deve creare ostacoli inutili agli scambi né essere più severo del necessario per tener conto sufficientemente di interessi pubblici giustificati. Nel valutare questi criteri assumono un'importanza fondamentale la natura (obbligatoria o facoltativa) e l'effetto extraterritoriale dei requisiti in relazione alla produzione, all'importazione e alla distribuzione di determinati prodotti. Inoltre una regolamentazione tecnica da parte della Svizzera deve basarsi, nei limiti del possibile, su una norma internazionale, se disponibile e adatta allo scopo politico perseguito.

Per quanto concerne il diritto bilaterale tra la Svizzera e l'UE, assumono rilievo l'Accordo di libero scambio del 22 luglio 1972⁴⁵ (ALS), che la Svizzera ha stipulato con la Comunità economica europea, l'Accordo del 21 giugno 1999⁴⁶ tra la Confederazione Svizzera e la Comunità europea sul reciproco riconoscimento in materia di valutazione della conformità (MRA) e l'Accordo del 21 giugno 1999⁴⁷ tra la Confederazione Svizzera e la Comunità europea sul commercio di prodotti agricoli (Accordo agricolo). Nuove norme per la messa in commercio di legno o prodotti da esso derivati non sono in contrasto con le disposizioni degli accordi concernenti l'equivalenza delle prescrizioni tecniche tra l'UE e la Svizzera.

Siccome le modifiche previste della LPAmb volte a introdurre un'ordinanza svizzera sul commercio del legno corrispondono alle disposizioni vigenti dell'EUTR, non dovrebbero sorgere problemi riguardo al diritto commerciale europeo.

5.3 Forma dell'atto

Gli atti che contengono norme di diritto devono essere emanati sotto forma di legge federale o ordinanza. Il presente disegno, che stabilisce diritti e obblighi di persone private, contempla importanti disposizioni contenenti norme di diritto e deve pertanto essere emanato sotto forma di legge federale (art. 164 cpv. 1 lett. c Cost.).

5.4 Subordinazione al freno alle spese

Secondo l'articolo 159 capoverso 3 lettera b Cost., le disposizioni concernenti i sussidi, nonché i crediti d'impegno e i limiti di spesa che comportano nuove spese uniche superiori ai 20 milioni di franchi o nuove spese ricorrenti superiori ai due milioni di franchi devono essere approvate dalla maggioranza dei membri di ciascuna Camera. Siccome non contiene disposizioni in materia di sussidi né decisioni di finanziamento, il presente disegno non sottostà al freno alle spese.

⁴⁴ RS **0.632.231.41**

⁴⁵ RS **0.632.401**

⁴⁶ RS **0.946.526.81**

⁴⁷ RS **0.916.026.81**

5.5 Rispetto del principio di sussidiarietà e del principio dell'equivalenza fiscale

Secondo l'articolo 43a capoverso 1 Cost., la Confederazione assume unicamente i compiti che superano la capacità dei Cantoni o che esigono un disciplinamento uniforme da parte sua. L'esecuzione della normativa basata sulla presente legge sarà affidata all'UFAM. Questo compito della Confederazione è giustificato e adeguato, poiché la messa in commercio di legname di provenienza illegale riguarda quasi esclusivamente le importazioni. La Confederazione ha quindi maggiori possibilità di controllare le misure. Come già rilevato al numero 1.6, per il legname proveniente da foreste svizzere la normativa proposta potrà essere attuata facendo ricorso ai meccanismi previsti dalla LFo.

5.6 Conformità alla legge sui sussidi

Siccome il disegno di legge non prevede né indennità né aiuti finanziari, non vi è alcuna relazione con le relative disposizioni della legge del 5 ottobre 1990⁴⁸ sui sussidi.

5.7 Delega di competenze legislative

Il progetto contiene varie norme di delega per l'emanazione di ordinanze. Queste competenze legislative si limitano a un determinato oggetto normativo e sono sufficientemente concretizzate secondo il contenuto, lo scopo e la portata.

La delega di competenze legislative rispetta quindi il principio di determinatezza ed è pertanto conforme alla Costituzione.

5.8 Protezione dei dati

Nella misura in cui la normativa prevede forme supplementari e nuove di trattamento e scambio di dati personali con autorità estere, le basi legali vengono adeguate di conseguenza (cfr. art. 35h LPAmb).

⁴⁸ RS 616.1