

02.074

**Messaggio
concernente la Convenzione di Stoccolma
sugli inquinanti organici persistenti
(Convenzione POP)**

del 16 ottobre 2002

Onorevoli presidenti e consiglieri,

Con il presente messaggio vi sottoponiamo per approvazione il disegno di un decreto federale relativo alla Convenzione del 22 maggio 2001 sugli inquinanti organici persistenti (Convenzione POP).

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

16 ottobre 2002

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Kaspar Villiger
La cancelliera della Confederazione, Annemarie Huber-Hotz

Compendio

Il 22 maggio 2001, a Stoccolma, la Svizzera ha firmato, unitamente ad altri 91 Stati, la Convenzione sugli inquinanti organici persistenti, sottoposta ora a ratifica.

Il testo della Convenzione, allegato al presente messaggio, è stato adottato in occasione della quinta tornata negoziale, nel dicembre 2000, dopo due anni di trattative tra 129 Paesi.

La Convenzione, elaborata nel quadro del Programma delle Nazioni Unite per l'ambiente, mira a proteggere la salute umana e l'ambiente dagli inquinanti organici persistenti (Persistent Organic Pollutants, POP). Tra i 12 POP che rientrano attualmente nel campo d'applicazione della Convenzione vi sono otto pesticidi (tra cui il DDT), due sostanze chimiche industriali e due gruppi di prodotti della combustione e sottoprodotti emessi non intenzionalmente (policlorodibenzodiossine e dibenzofurani). La Convenzione stabilisce dei meccanismi di controllo che disciplinano la produzione, l'uso, l'importazione, l'esportazione, le emissioni e lo smaltimento di questi POP a livello mondiale.

Una volta liberati, i POP possono diffondersi in tutto il globo attraverso l'aria e l'acqua, così come attraverso la catena alimentare. Per questo motivo, devono essere controllati non solo negli Stati industrializzati, dove sono già stati ampiamente messi al bando. In primo piano vi è piuttosto la riduzione e l'eliminazione del loro impiego nei Paesi in sviluppo e nei Paesi di recente industrializzazione, dove continuano a essere utilizzati, in parte in mancanza di alternative – come nel caso del DDT per la lotta contro la malaria. Tale obiettivo presuppone un'assistenza tecnica e finanziaria, nonché una solidarietà mondiale tra gli Stati industrializzati e i Paesi in sviluppo e di recente industrializzazione.

Per la Svizzera, non si tratta quindi tanto di risolvere problemi interni, ma piuttosto di portare avanti in modo coerente l'impegno assunto nell'ambito della politica estera a favore dello sviluppo sostenibile in generale e della soluzione dei problemi dell'ambiente. Questa interpretazione è condivisa tra l'altro anche dall'economia svizzera. Finanziariamente, sono prevedibili contributi obbligatori, ad esempio per consentire le riunioni periodiche della Conferenza delle Parti e del comitato tecnico e per coprire i costi delle attività amministrative ai fini dell'attuazione. Per l'assistenza tecnica e il rafforzamento delle capacità dei Paesi in sviluppo e di recente industrializzazione, la Convenzione POP prevede quale meccanismo di finanziamento il Fondo mondiale per l'ambiente (Global Environment Facility, GEF). Questa scelta corrisponde all'auspicio svizzero di promuovere, a livello globale, il GEF a meccanismo centrale di finanziamento in materia ambientale. Il suo rifornimento («replenishment») è attualmente oggetto di una proposta separata sottoposta al Parlamento. Contemporaneamente, nella legge sulla protezione dell'ambiente sarà creata una base giuridico-formale per la concessione di contributi finanziari nell'ambito della politica ambientale internazionale, che fungerà da base anche per i contributi elargiti alla Convenzione POP.

In occasione della terza tornata di negoziati, nel settembre 1999, la Svizzera ha proposto ufficialmente di insediare il Segretariato POP a Ginevra, presso l'Ufficio regionale dell'UNEP (United Nations Environment Program) nella «Maison internationale de l'environnement». Accanto alla Svizzera, si è candidata anche la Germania, che propone quale sede Bonn. La decisione in merito alla sede del Segretariato sarà presa in occasione della prima Conferenza delle Parti, che avrà luogo entro un anno dall'entrata in vigore della Convenzione.

Messaggio

1 Parte generale

1.1 Situazione iniziale

I cosiddetti POP (Persistent Organic Pollutants) sono sostanze organiche tossiche, con una persistenza straordinaria. Ciò significa che, una volta entrati nel ciclo della natura, praticamente non vengono più degradati. Si diffondono attraverso l'aria, l'acqua e la catena alimentare e si accumulano nei sistemi biologici, in parte lontano dal luogo di emissione originale, dove producono effetti dannosi.

La Convenzione POP, sottoposta ora a ratifica, mira a controllare e vietare a livello mondiale dodici inquinanti organici persistenti, rispettivamente classi di inquinanti, che, come è stato dimostrato, hanno provocato problemi ambientali in passato e che, in parte, continuano a provocarne.

Molti POP hanno assunto grande importanza quali principi attivi o sostanze che hanno accompagnato il processo di civilizzazione. Non si tratta di un gruppo di prodotti omogeneo. Dal punto di vista della loro formazione o del loro impiego, i dodici POP possono essere suddivisi in tre classi: le sostanze clorurate emesse non intenzionalmente durante la combustione di materiale organico (soprattutto policlorodibenzodiossine e dibenzofurani); i prodotti utilizzati in passato, e in vari Paesi ancora oggi, quali liquidi isolanti in trasformatori e condensatori (bifenili policlorurati) e infine i pesticidi persistenti. Il principale rappresentante di quest'ultima categoria è sicuramente il DDT, un principio attivo tristemente famoso. Certo, la scoperta del DDT ha fornito un prezioso contributo al contenimento e alla lotta contro la malaria a livello mondiale e nel 1948 è addirittura valse il premio Nobel al chimico svizzero Paul Hermann Müller. Oggi, però, le conoscenze scientifiche non lasciano alcun dubbio sul fatto che l'analisi rischi-benefici del DDT – come d'altronde di tutti i POP – è talmente sfavorevole da imporre l'eliminazione della sostanza o perlomeno una fortissima limitazione del suo impiego.

La scoperta che l'uso di sostanze come il DDT comporta gravi svantaggi non è nuova. È infatti dagli anni Sessanta che i ricercatori dell'industria chimica stanno cercando alternative migliori. Gli Stati industrializzati più benestanti, inoltre, da tempo hanno limitato o vietato la produzione e la diffusione dei POP e smaltito buona parte delle riserve.

Ciò vale anche per la Svizzera, che assieme ad altri 35 Paesi ha già aderito a un accordo internazionale relativo ai POP, firmando e ratificando il Protocollo del 24 giugno 1998 alla Convenzione del 1979 sull'inquinamento atmosferico attraverso le frontiere a lunga distanza, negoziato dalla Commissione economica delle Nazioni Unite per l'Europa.

Anche nei Paesi in sviluppo, i rischi legati ai POP sono noti da tempo. Le possibilità per questi Paesi di risanare i siti contaminati e, al posto dei POP tuttora in uso, di importare o produrre da soli sostanze alternative, generalmente più costose, sono tuttavia limitate. Considerata la portata globale dei POP, gli Stati industrializzati sono esortati, anche nel loro interesse, a contribuire alla soluzione dei problemi nei Paesi in sviluppo.

Sullo sfondo di questa situazione, nel febbraio 1997 il Consiglio d'amministrazione dell'UNEP (United Nations Environment Program) ha orientato la discussione sui POP verso l'obiettivo di una Convenzione POP e con la decisione 19/13C ha assegnato il mandato di costituire un comitato intergovernativo di negoziato (Intergovernmental Negotiation Committee, INC) e di elaborare una Convenzione.

1.2 Svolgimento dei negoziati

Il testo della Convenzione POP è stato elaborato durante cinque serie di negoziati dell'INC e durante una conferenza diplomatica. Vi hanno partecipato sia delegazioni di Paesi in sviluppo e di Paesi industrializzati sia organizzazioni non governative che difendono gli interessi dell'economia e della protezione dell'ambiente. Per la Svizzera erano presenti ai negoziati rappresentanti del DATEC (UFAFP), del DFAE (PA) e del DFE (Seco). Durante la preparazione delle trattative sono inoltre stati coinvolti altri servizi, ad esempio l'UFSP, l'UFAG, la DSC e la SSIC (Società svizzera delle industrie chimiche). In occasione della quinta tornata di negoziati, alla fine del 2000, a Johannesburg, 129 Paesi hanno accettato il testo della Convenzione POP, che è poi stato presentato a Stoccolma il 22 maggio 2001 per la firma – fatta salva la ratifica – e firmato da 91 Paesi, tra cui la Svizzera e l'Unione europea.

Punti spinosi durante il negoziato sono stati:

- il finanziamento e il meccanismo di finanziamento. Benché non sia stato messo in dubbio in generale il principio dell'obbligo di sostegno dei Paesi donatori sviluppati, bisognava elaborare procedure equilibrate. Ha inoltre richiesto lunghe trattative l'accordo sul GEF (Global Environment Facility) quale meccanismo di finanziamento, soluzione promossa dai Paesi donatori;
- l'inclusione di altre sostanze nella Convenzione. A tale scopo è stato istituito un gruppo di esperti, che in due riunioni ha elaborato proposte in merito ai criteri che definiscono i POP e alla procedura per l'inclusione di nuovi POP nella Convenzione;
- l'affermazione del principio precauzionale. Vi sono state divergenze d'opinione in particolare sulla questione se e in che forma il principio precauzionale andasse sancito dalla Convenzione. Dopo lunghe e tenaci trattative, è stato deciso di far riferimento alla precauzione in forma generale nel preambolo e di inserire una descrizione pragmatica del principio precauzionale nella parte operativa della Convenzione. Ai sensi di questa disposizione, la Conferenza delle Parti decide se includere o meno una sostanza chimica negli allegati A, B o C in modo precauzionale. Il principio precauzionale non è invece considerato ai fini dell'elaborazione del profilo di rischio e della valutazione della gestione dei rischi delle sostanze chimiche.

2 Parte speciale: Contenuto della Convenzione

2.1 I principali elementi della Convenzione

2.1.1 Scopo e campo d'applicazione della Convenzione

L'*articolo 1* formula lo scopo della Convenzione come segue: «Tenendo presente l'approccio precauzionale sancito dal Principio 15 della Dichiarazione di Rio sull'ambiente e lo sviluppo, la presente Convenzione ha l'obiettivo di proteggere la salute umana e l'ambiente contro gli inquinanti organici persistenti.»

Le necessità di questa protezione, la pericolosità specifica dei POP e la situazione iniziale sono riassunte nel preambolo, dove si mette l'accento in particolare sul fatto che i POP sono tossici e difficilmente degradabili, si accumulano negli organismi viventi e sono trasportati attraverso l'aria, l'acqua e le specie migratorie, il che può portare a un accumulo in ecosistemi terrestri e acquatici lontano dal luogo di emissione.

La Convenzione si applica alle Parti contraenti, vale a dire, ai sensi dell'*articolo 2a*, agli Stati o alle organizzazioni d'integrazione economica regionale vincolati dalla stessa. Materialmente, contiene disposizioni su misure volte a ridurre o eliminare le emissioni:

- dovute a produzione e uso intenzionale (*art. 3*),
- dovute a produzione non intenzionale (*art. 5*) e
- dovute a scorte e rifiuti (*art. 6*).

Attualmente, la Convenzione si applica alle dodici sostanze o classi di sostanze citate negli allegati A–C, e cioè:

alle seguenti sostanze e classi di sostanze da eliminare (allegato A):

- aldrina, un insetticida,
- clordano, un insetticida, utilizzato in particolare contro le termiti, in parte anche nella medicina veterinaria,
- dieldrina, un insetticida, utilizzato in parte anche nella medicina veterinaria,
- endrina, un insetticida,
- eptacloro, un insetticida, utilizzato in particolare contro i parassiti del cotone e le termiti,
- esaclorobenzene, un fungicida, utilizzato anche quale prodotto intermedio e cosolvente in prodotti fitosanitari,
- mirex, un insetticida, utilizzato anche quale additivo ignifugo,
- toxafene, un insetticida, efficace anche contro i vermi,
- bifenili policlorurati (PCB), una classe di sostanze utilizzate quali isolanti in apparecchi elettrici;

alle seguenti sostanze, il cui uso va limitato (allegato B):

- DDT, un insetticida, utilizzato in particolare contro le zanzare anofele;

ai seguenti sottoprodotti, di cui bisogna ridurre o evitare la produzione e l'emissione non intenzionale (allegato C):

- policlorodibenzo-p-diossine (PCDD), una classe di sostanze spesso prodotte non intenzionalmente durante processi termici,
- policlorodibenzofurani (PCDF), una classe di sostanze spesso prodotte non intenzionalmente durante processi termici,
- esaclorobenzene (cfr. allegato A), anch'esso prodotto non intenzionalmente durante processi termici,
- bifenili policlorurati (PCB – cfr. allegato A), una classe di sostanze anch'esse prodotte non intenzionalmente durante processi termici.

2.1.2 Limitazioni e divieti per i prodotti commerciali (comprese le deroghe)

Per prodotti commerciali veri e propri s'intendono le sostanze citate negli allegati A e B. Il commercio di piccoli quantitativi destinati ad analisi di laboratorio e alla ricerca, compresi ad esempio anche le policlorodibenzo-p-diossine e i dibenzofurani, non è limitato dalla Convenzione (*art. 3*).

L'*articolo 3* chiede che le Parti vietino in via di principio la produzione, l'uso, l'importazione e l'esportazione delle sostanze elencate nell'allegato A e attuino tale divieto. Per le sostanze dell'allegato B (DDT) è prescritta la riduzione della produzione e dell'uso. In entrambi i casi sono fatte salve le deroghe registrate.

Rispetto ai divieti e alle limitazioni di cui sopra è prevista una deroga generale per l'importazione delle sostanze elencate negli allegati A o B ai fini di uno smaltimento rispettoso dell'ambiente. Per il resto, nell'ambito delle deroghe iscritte, le Parti sono tenute ad assicurare che le sostanze degli allegati A o B siano esportate solo a condizioni tali da garantire la protezione della salute umana e dell'ambiente.

La Convenzione istituisce un registro delle deroghe specifiche (*art. 4*). Il registro è tenuto dal Segretariato e comprende i tipi di produzione o uso previsti per determinati POP negli allegati A e B, nonché le Parti (Stati) che hanno presentato le notifiche specifiche corrispondenti. Le notifiche vanno presentate entro la data in cui uno Stato diventa Parte. In linea di principio queste iscrizioni scadono cinque anni dopo l'entrata in vigore della Convenzione, ma possono essere prorogate su richiesta della Parte interessata. Alla sua prima riunione, la Conferenza delle Parti stabilisce la procedura d'esame delle richieste d'iscrizione nel registro. Quando non vi sono più Parti iscritte per un particolare tipo di deroga, per tale tipo di deroga non è più possibile nessuna iscrizione.

2.1.3 Limitazione delle emissioni di prodotti della combustione e sottoprodotti

La Convenzione obbliga le Parti ad adottare almeno le seguenti misure per ridurre il volume totale delle emissioni di origine antropica di prodotti della combustione e sottoprodotti emessi non intenzionalmente (*art. 5*):

- elaborazione di un piano d'azione entro due anni dall'entrata in vigore della Convenzione (valutazione delle emissioni, inventario delle fonti, valutazione dell'efficacia delle prescrizioni legali, strategie per adempiere gli obblighi della Convenzione, ecc.);
- promozione delle misure atte a ridurre le emissioni e a eliminare le fonti di POP;
- promozione di materiali, prodotti e processi che prevengano il più possibile le emissioni di POP (e segnatamente di PCDD, PCDF, PCB ed esaclorobenzene);
- promozione dell'applicazione delle migliori tecniche disponibili e delle migliori prassi ambientali per le fonti attuali e per le nuove fonti di prodotti della combustione e sottoprodotti emessi non intenzionalmente. Le direttive corrispondenti saranno decise successivamente dalla Conferenza delle Parti.

2.1.4 Smaltimento

In relazione alle misure volte a ridurre o eliminare le emissioni di POP dovute a scorte e rifiuti, l'*articolo 6* della Convenzione chiede che le Parti elaborino strategie per identificare tali scorte e rifiuti e adottino misure opportune per smaltirli in modo rispettoso dell'ambiente. Alla scadenza di eventuali deroghe è espressamente escluso il ricupero ai fini di una riutilizzazione. La Conferenza delle Parti è tenuta a cooperare strettamente con gli organi della Convenzione di Basilea sul controllo dei movimenti oltre frontiera di rifiuti pericolosi e sulla loro eliminazione.

2.1.5 Inclusione di altre sostanze nella Convenzione

Ogni Parte può presentare al Segretariato proposte d'inclusione di nuove sostanze negli allegati A, B o C (*art. 8*). A tal fine, deve fornire le informazioni enunciate nell'allegato D della Convenzione concernenti la persistenza, la bioaccumulazione, ecc. Per esaminare tali proposte, in occasione della sua prima riunione la Conferenza delle Parti istituisce un Comitato di esame degli inquinanti organici persistenti. Questo Comitato verifica le informazioni e, a seconda dell'esito della verifica, respinge la proposta, se chiaramente non soddisfa i criteri di valutazione, o avvia una consultazione di tutte le Parti, tramite il Segretariato. Lo scopo di questa consultazione è di valutare il profilo di rischio e la portata geografica della sostanza conformemente all'allegato E della Convenzione.

In base alla valutazione del profilo di rischio, il Comitato decide nuovamente in merito al rifiuto o al proseguimento dell'esame della proposta. In caso di proseguimento dell'esame, il Comitato si avvale nuovamente di una consultazione complementare, avviata tramite il Segretariato. Lo scopo di questa consultazione complementare è di elaborare informazioni in merito agli aspetti economici e ai possibili meccanismi di controllo. Al termine, il Comitato valuta la situazione tenendo presenti tutti i dati e, se del caso, raccomanda alla Conferenza delle Parti di includere la sostanza negli allegati A, B o C della Convenzione. La Conferenza delle Parti decide in merito all'inclusione per consenso o, in via eccezionale, a maggioranza di tre quarti delle Parti presenti e votanti. L'emendamento entra in vigore un anno dopo la data in cui è stato comunicato alle Parti dal depositario. L'inclusione di una sostanza negli allegati A, B o C significa che questa sostanza è vietata o soggetta a determinate limitazioni. Ogni Parte che non può accettare un determinato emendamento può notificarlo per scritto al depositario entro un anno. La Parte può ritirare questa notifica di non accettazione in qualsiasi momento.

Il Consiglio federale decide in merito al mandato negoziale della delegazione svizzera per le Conferenze delle Parti in cui vengono decise nuove limitazioni della produzione, dell'impiego o delle emissioni. La decisione compete al Consiglio federale anche quando si tratta di respingere un'eventuale modifica degli allegati A, B o C. Per la trasposizione delle disposizioni della Convenzione nel diritto nazionale valgono le normali procedure relative a nuovi divieti e nuove limitazioni di sostanze: prima consultazione degli uffici, consultazione di tutte le cerchie interessate, seconda consultazione degli uffici, procedura di corappporto, decreto federale. In linea di principio, le relative modifiche d'ordinanza entrano in vigore soltanto dopo che la normativa internazionale è passata in giudicato, oppure entro la scadenza stabilita dal Consiglio federale.

2.1.6 Assistenza tecnica, finanziamento e meccanismi di finanziamento

Per poter adempiere i requisiti della Convenzione, i Paesi in sviluppo e quelli di recente industrializzazione hanno bisogno di un'assistenza tecnica tempestiva e adeguata. Le Parti sono quindi tenute a cooperare per sostenere questi Paesi, tenendo conto delle loro particolari esigenze, e ad aiutarli a rafforzare le loro capacità (*art. 12*). A tal fine, la Conferenza delle Parti mette a disposizione delle linee guida, ad esempio in materia di trasferimento di tecnologia. In particolare, bisogna tener conto delle esigenze specifiche dei Paesi meno sviluppati e dei piccoli Stati insulari.

Uno degli articoli fondamentali della Convenzione è l'*articolo 13*, che contiene disposizioni sulle risorse finanziarie e sui meccanismi di finanziamento. Ai sensi di questo articolo, ogni Parte deve impegnarsi a fornire, nella misura delle sue possibilità, risorse e incentivi per realizzare gli obiettivi della Convenzione a livello nazionale. Alle Parti che sono Paesi sviluppati viene inoltre richiesto di fornire risorse finanziarie nuove e supplementari per consentire ai Paesi in sviluppo e di recente industrializzazione di coprire la totalità delle spese supplementari concordate derivanti dall'attuazione degli impegni della Convenzione. Queste risorse devono essere adeguate, prevedibili, disponibili tempestivamente e basate sul principio di una ripartizione degli oneri tra le Parti contribuenti.

In relazione ai meccanismi di finanziamento, la Convenzione non esclude altri sostegni, ad esempio bilaterali, chiede però che la Conferenza delle Parti si accordi su un meccanismo specifico e lo controlli. A tal fine, in occasione della sua prima riunione, la Conferenza adotterà delle linee guida concernenti questo meccanismo. Si accorderà inoltre su uno o più enti a cui affidare la gestione del meccanismo di finanziamento, fissando al tempo stesso le modalità. Le linee guida riguarderanno in particolare le priorità dei programmi, i criteri per l'accesso alle risorse finanziarie e i rapporti dell'ente o degli enti.

In attesa della citata decisione da parte della Conferenza delle Parti, il principale ente incaricato ad interim di svolgere i compiti del meccanismo di finanziamento è la struttura istituzionale del Fondo mondiale per l'ambiente (Global Environment Facility, GEF) (*art. 14*). È previsto che il GEF diventi il meccanismo di finanziamento definitivo della Convenzione. Ciò risponde agli sforzi internazionali, sostenuti dalla Svizzera, di fare del GEF il principale meccanismo di finanziamento mondiale in materia ambientale.

2.2 Altre disposizioni

Altre importanti disposizioni della Convenzione sono:

Piani d'attuazione: le Parti devono elaborare piani d'attuazione della Convenzione e impegnarsi a realizzarli (*art. 7*).

Scambio di informazioni: le Parti devono scambiarsi informazioni, il più possibile apertamente, sulla riduzione o l'eliminazione della produzione, dell'uso e delle emissioni di POP, sulle alternative, nonché sulle nuove conoscenze in materia di sicurezza per l'uomo e l'ambiente (*art. 9*).

Sensibilizzazione: le Parti devono promuovere e facilitare la sensibilizzazione dei loro responsabili politici e decisionali, del pubblico e dell'economia nei confronti dei POP (*art. 10*).

Rapporti: le Parti devono riferire regolarmente alla Conferenza delle Parti in merito alle misure prese per attuare la Convenzione e all'efficacia di tali misure (*art. 15*). Devono inoltre mettere periodicamente a disposizione del Segretariato dati statistici sui loro volumi totali di produzione, importazione ed esportazione di POP.

Valutazione dell'efficacia: la Conferenza delle Parti valuterà l'efficacia della Convenzione per la prima volta quattro anni dopo la data di entrata in vigore e in seguito a intervalli regolari (*art. 16*).

Violazioni: la Conferenza delle Parti fisserà quanto prima possibile le procedure in caso di violazione della Convenzione (*art. 17*).

Composizione delle controversie: le controversie sono risolte con mezzi pacifici. Si applica in primo luogo un procedimento arbitrato, di cui la Conferenza delle Parti deve ancora fissare le modalità, e, se del caso, anche il deferimento della controversia alla Corte internazionale di giustizia (*art. 18*).

Conferenza delle Parti: la Conferenza si riunisce la prima volta entro un anno dall'entrata in vigore della Convenzione e in seguito a intervalli regolari (*art. 19*). Riunioni straordinarie sono convocate su richiesta di almeno un terzo delle Parti. In occasione della sua prima riunione, la Conferenza adotta all'unanimità il regolamento interno e il regolamento finanziario applicabili a se stessa, ai suoi organi sussidiari e al Segretariato.

Segretariato: è istituito un Segretariato, incaricato tra l'altro di assicurare il necessario coordinamento con i segretariati di altri organismi internazionali competenti (*art. 20*).

Altri aspetti procedurali: qualsiasi Parte può presentare proposte di emendamento della Convenzione; gli emendamenti sono adottati dalla Conferenza delle Parti all'unanimità o all'occorrenza – se gli sforzi di raggiungere l'unanimità falliscono – a maggioranza di tre quarti dei membri presenti e votanti (*art. 21*). Per le proposte di emendamento degli allegati o di adozione di nuovi allegati alla Convenzione si procede in modo analogo (*art. 22*). Nelle votazioni, ogni Parte dispone di un voto (*art. 23*).

Ratifica, entrata in vigore e possibilità di denuncia: la Convenzione entra in vigore il novantesimo giorno successivo alla data di deposito del cinquantesimo strumento di ratifica, di accettazione, di approvazione o di adesione (*art. 26*). Dopo tre anni dall'entrata in vigore nei propri confronti, una Parte può in qualsiasi momento denunciare la Convenzione inviando notifica scritta al depositario. La denuncia ha effetto al termine di un anno dalla data in cui il depositario ha ricevuto la notifica oppure in data ulteriore precisata nella notifica stessa (*art. 28*).

3 Ripercussioni

3.1 Ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale

Per la Svizzera, la Convenzione POP avrà ripercussioni sull'effettivo del personale e ripercussioni finanziarie.

Ripercussioni sull'effettivo del personale: al di là di alcuni adeguamenti di attuali compiti amministrativi, l'onere supplementare di personale equivale a circa un posto di lavoro. Gli adeguamenti citati riguardano ad esempio l'analisi delle misurazioni e la tenuta di inventari delle emissioni. Il posto supplementare è legato ai piani d'azione e d'attuazione previsti dalla Convenzione, alla loro realizzazione, ai rapporti e alla partecipazione alle riunioni della Conferenza delle Parti e dei comitati tecnici. Questo posto dovrebbe essere assicurato mediante una compensazione all'interno del dipartimento o dell'ufficio.

Ripercussioni finanziarie: la Svizzera si candida per la sede definitiva del Segretariato, attualmente insediato ad interim presso la «Maison internationale de l'environnement» a Ginevra. Con Bonn, la Germania ha presentato un'offerta concorrenziale e, nel caso in cui il Segretariato si trasferisse a Bonn, ha promesso un contributo annuo di sostegno di 1,1 milioni di euro (1,7 mio di fr.), oltre ai contributi obbligatori. Per Ginevra, la Svizzera dovrà fare un'offerta finanziariamente equivalente. Se si riuscisse a mantenere il Segretariato della Convenzione POP a Ginevra, l'ammontare complessivo dei costi sarebbe quindi di circa 2,3 milioni di

franchi all'anno, ripartiti in 1,7 milioni per il Segretariato e 0,6 milioni di contributi; il primo di questi due importi può ancora variare leggermente in funzione dell'andamento del corso dell'euro.

È il direttore esecutivo dell'UNEP (United Nations Environment Program) ad assicurare, ad interim, i compiti del Segretariato. Tra questi figurano il coordinamento con i segretariati di altri organismi internazionali competenti e convenzioni ambientali, il che dà maggior peso al Segretariato e significato politico alla candidatura di Ginevra quale sede.

Il meccanismo di finanziamento della Convenzione POP per l'assistenza tecnica e il rafforzamento delle capacità è il Fondo mondiale per l'ambiente (Global Environment Facility, GEF). Ciò corrisponde all'auspicio svizzero di promuovere, a livello globale, il GEF a meccanismo centrale di finanziamento in materia ambientale. Il suo rifornimento («replenishment») è attualmente oggetto di un disegno separato sottoposto al Parlamento. Contemporaneamente, nella legge sulla protezione dell'ambiente sarà creata una base giuridico-formale per la concessione di contributi finanziari nell'ambito della politica ambientale internazionale, che funge da base anche per i contributi elargiti alla Convenzione POP.

3.2 Ripercussioni sull'economia

La Convenzione POP avrà solo ripercussioni minime per l'economia. Il motivo principale è costituito dal fatto che, in Svizzera, tutti i POP salvo il mirex sono da tempo vietati ai sensi delle disposizioni dell'ordinanza sul divieto di sostanze tossiche (RS 813.39) e dell'ordinanza sulle sostanze pericolose per l'ambiente (RS 814.013). Anche il mirex non è commercializzato. I trasformatori e i condensatori contenenti PCB sono stati risanati tempo fa e gli impianti di combustione e di produzione sono generalmente in uno stato tale da non richiedere investimenti supplementari per evitare le emissioni di PCDD e PCDF. Restano l'obbligo di informazione, sancito a più riprese nella Convenzione, e l'impegno delle Parti a promuovere, nella misura delle loro possibilità, opportune attività di ricerca, sviluppo, monitoraggio e cooperazione riguardanti i POP e, se del caso, le loro alternative. Il primo riguarda essenzialmente la Confederazione, visto che si tratta soprattutto di ordinare e analizzare in modo mirato informazioni sull'industria e l'artigianato già rilevate. Il secondo può creare incentivi all'innovazione, senza che siano necessari nuovi meccanismi di promozione.

3.3 Ripercussioni sulla politica ambientale

La ratifica della Convenzione POP s'inserirà senza problemi nella politica ambientale e sanitaria svizzera. La Convenzione rispecchia il principio costituzionale dello sviluppo sostenibile. Inoltre, dopo la ratifica del Protocollo ECE/ONU del 24 giugno 1998 alla Convenzione sull'inquinamento atmosferico attraverso le frontiere a lunga distanza, essa rappresenta il passo logico successivo dal momento che l'impatto globale dell'uso dei POP può essere posto sotto controllo definitivamente solo affrontando il problema anche nei Paesi in sviluppo. Al riguardo, assume importanza il fatto che la Svizzera abbia già ratificato altre Convenzioni concernenti il trasporto

transfrontaliero di sostanze nocive. Si pensi in particolare alla Convenzione di Basilea del 22 marzo 1989 sul controllo dei movimenti oltre frontiera di rifiuti pericolosi e sulla loro eliminazione o alla Convenzione di Rotterdam del 10 settembre 1998 sulla procedura d'assenso preliminare con conoscenza di causa per determinati prodotti chimici e pesticidi pericolosi nel commercio internazionale (Convenzione PIC – Prior Informed Consent, ratificata dalla Svizzera il 10 gennaio 2002).

È prevedibile che molti Stati ratificheranno la Convenzione rapidamente e, quindi, che la Convenzione entrerà rapidamente in vigore. Una ratifica sollecitata da parte della Svizzera sarebbe proficua in vista della partecipazione alla prima Conferenza delle Parti, in occasione della quale verranno gettate prime fondamenta essenziali. Darebbe inoltre un segnale, da non sottovalutare, e potrebbe essere un'importante premessa per far sì che la sede del Segretariato resti definitivamente a Ginevra.

4 Programma di legislatura

La ratifica della Convenzione POP è citata nel rapporto del 1° marzo 2000 sul programma di legislatura 1999–2003 (FF 2000, 2037), sotto l'obiettivo 3 «Adoperarsi a favore di un ordine economico mondiale aperto e durevole», al punto R7 «Ulteriore sviluppo di una politica economica estera durevole e della politica ambientale internazionale».

5 Rapporto con altri accordi internazionali

La Convenzione POP è in sintonia con il Protocollo ECE/ONU del 24 giugno 1998 relativo ai POP, con la Convenzione PIC e con la Convenzione di Basilea del 22 marzo 1989. Non sussiste alcun conflitto neanche con altre Convenzioni internazionali.

6 Rapporto con il diritto europeo

Il 22 maggio 2001, a Stoccolma, la Commissione europea e tutti gli Stati membri dell'UE hanno firmato il testo della Convenzione. Non sussiste quindi alcuna divergenza con il diritto CE.

7 Aspetti giuridici

7.1 Costituzionalità

In virtù dell'articolo 54 capoverso 1 della Costituzione federale, spetta alla Confederazione competere concludere trattati internazionali. Secondo l'articolo 166 capoverso 2 della Costituzione federale, l'Assemblea federale approva i trattati internazionali nella misura in cui la conclusione non compete al Consiglio federale in virtù della legge o di un trattato internazionale. Una simile delega di competenza non sussiste per l'approvazione della Convenzione sottoposta ora a ratifica: tale approvazione compete pertanto all'Assemblea federale.

Giusta l'articolo 141 capoverso 1 lettera d della Costituzione federale, sono sottoposti a referendum facoltativo i trattati internazionali di durata indeterminata e indecisi, che prevedono l'adesione a un'organizzazione internazionale o implicano un'unificazione multilaterale del diritto. La Convenzione sugli inquinanti organici persistenti è conclusa per una durata indeterminata, ma può essere denunciata in qualsiasi momento dopo tre anni dall'entrata in vigore giusta l'articolo 28 paragrafo 1. La denuncia entra in vigore un anno dopo l'inoltro della stessa presso il depositario.

La Convenzione non prevede alcuna adesione a organizzazioni internazionali.

La Convenzione non implica un'unificazione multilaterale del diritto. Nessun settore giuridico specifico viene regolamentato in dettaglio o da norme direttamente applicabili. La scelta dei mezzi per l'attuazione degli impegni contratti viene invece demandata alle Parti contraenti.

Il decreto approvativo dell'Assemblea federale non sottostà pertanto al referendum facoltativo sui trattati internazionali giusta l'articolo 141 capoverso 1 lettera d della Costituzione federale.

7.2 Convenzione POP e prassi svizzera in materia di ratifica

In base alla prassi svizzera in materia di ratifica degli accordi internazionali, il Consiglio federale si basa sul principio secondo il quale vanno firmati solo gli accordi per i quali si può prevedere una ratifica in un prossimo futuro¹. «Per la prassi seguita dal Consiglio federale in materia di ratifica, questi principi fanno chiaramente capire che non deve sussistere, tra una convenzione e l'ordine giuridico interno, alcuna divergenza»². Se le disposizioni della convenzione non coincidono interamente con il diritto nazionale, il Consiglio federale sottopone l'accordo per approvazione al Parlamento unicamente «qualora le lacune esistenti possano essere colmate in tempo utile da misure legislative»³.

¹ Rapporto del Consiglio federale sulla sua gestione per l'anno 1988 del 22 febbraio 1989 [rapporto di gestione], p. 47, ribadito nel sesto rapporto, del 29 novembre 1995, sulla posizione svizzera rispetto alle Convenzioni del Consiglio d'Europa [sesto rapporto], FF 1996 I 398 segg.

² Rapporto di gestione p. 47, sesto rapporto p. 391.

³ Rapporto di gestione, p. 47; sesto rapporto p. 392.

La Convenzione POP è in sintonia con il diritto nazionale. In particolare, l'articolo 29 capoverso 2 lettera b della legge sulla protezione dell'ambiente prevede che il Consiglio federale possa emanare prescrizioni su sostanze che, a cagione delle loro proprietà, possono costituire un pericolo per l'ambiente o, indirettamente, per l'uomo. Tali prescrizioni riguardano segnatamente «le sostanze che o i cui derivati possono accumularsi nell'ambiente, quali i composti organici clorurati e i metalli pesanti». In virtù di questa disposizione, conformemente all'allegato 3 dell'ordinanza sulle sostanze (RS 814.013) tutte le sostanze menzionate dalla Convenzione POP, salvo il mirex, sono già vietate in Svizzera. Tutti i POP, compreso il mirex, sono inoltre già oggetto del Protocollo del 24 giugno 1998 alla Convenzione del 1979 sull'inquinamento atmosferico attraverso le frontiere a lunga distanza, relativo agli inquinanti organici persistenti, già ratificato.