

00.029

Messaggio

**concernente la ratifica del protocollo del 24 giugno 1998
alla Convenzione del 1979 sull'inquinamento atmosferico attraverso
le frontiere a lunga distanza, relativo ai metalli pesanti**

del 1° marzo 2000

Onorevoli presidenti e consiglieri,

Con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, il disegno di un decreto federale concernente la ratifica del protocollo del 24 giugno 1998 alla Convenzione del 1979 sull'inquinamento atmosferico transfrontaliero a lunga distanza, relativo ai metalli pesanti.

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

1° marzo 2000

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Adolf Ogi

La cancelliera della Confederazione, Annemarie Huber-Hotz

Compendio

Il 6 maggio 1983 la Svizzera, quale membro della Commissione economica per l'Europa delle Nazioni Unite (ECE/ONU), ha ratificato la Convenzione sull'inquinamento atmosferico attraverso le frontiere a lunga distanza (Convenzione di Ginevra). Al fine di concretizzare gli obiettivi stabiliti da questa convenzione quadro, è stato necessario elaborare alcuni protocolli aggiuntivi. Cinque di questi (uno sulla sorveglianza e il finanziamento, due sulle emissioni di zolfo, uno sulle emissioni di ossidi d'azoto e un altro sui composti organici volatili) sono già entrati in vigore. La Svizzera li ha ratificati tutti e cinque.

Il 24 giugno 1998 è stato firmato ad Aarhus, in Danimarca, un nuovo protocollo sottoscritto anche dalla Svizzera. L'obiettivo di questo protocollo consiste nel ridurre le emissioni di metalli pesanti, le quali provocano effetti tossici sull'uomo derivanti da un loro accumulo nel terreno e nell'insieme della catena alimentare. Nel frattempo è stato firmato da 35 Stati e dalla Comunità europea.

Il protocollo entrerà in vigore il novantesimo giorno dopo il deposito del sedicesimo strumento di ratifica. Finora, solo il Canada e la Svezia l'hanno ratificato. Numerose altre Parti contraenti hanno fatto sapere che ratificheranno il protocollo nel corso del 2000.

Firmando il presente protocollo, la Svizzera si è impegnata a ridurre le sue emissioni di metalli pesanti nell'aria, segnatamente di cadmio, piombo e mercurio, prendendo come riferimento i valori dell'anno 1990. La Svizzera adempie già oggi gli obblighi che ne derivano.

La Svizzera ha preso parte attivamente all'elaborazione del protocollo, la cui ratifica non implica ulteriori obblighi, siano essi finanziari o d'altro genere, né per la Confederazione, né per i Cantoni.

Nel 1995, in Svizzera, le emissioni di cadmio ammontavano a 2,5 tonnellate, quelle di mercurio a 3,3 tonnellate e quelle di piombo a 226 tonnellate. Rimane ancora un notevole margine di riduzione di queste emissioni.

1.1.3 Condizioni quadro internazionali

La Convenzione sull'inquinamento atmosferico attraverso le frontiere a lunga distanza (Convenzione di Ginevra) è stata firmata il 13 novembre 1979 in occasione della Conferenza dei ministri dell'ambiente degli Stati membri della Commissione economica per l'Europa delle Nazioni Unite (ECE/ONU), svoltasi a Ginevra. Nel frattempo è stata ratificata da 44 Paesi, fra cui anche la Svizzera, il 6 maggio 1983 (cfr. FF 1982 III 289 segg.). La Convenzione è entrata in vigore il 16 marzo 1983.

Successivamente, e sino al 1994, sono stati elaborati cinque protocolli aggiuntivi:

- il protocollo EMEP (European Monitoring and Evaluation Programme) relativo al programma concertato di sorveglianza continua e di valutazione del trasporto a lunga distanza delle sostanze inquinanti atmosferiche in Europa (Ginevra, 1984);
- il protocollo relativo alla riduzione delle emissioni di zolfo del 30 per cento (Helsinki, 1985);
- il protocollo relativo alla stabilizzazione delle emissioni di ossidi di azoto (Sofia, 1988);
- il protocollo relativo alla riduzione delle emissioni di composti organici volatili del 30 per cento (Ginevra, 1991);
- il protocollo relativo all'ulteriore riduzione delle emissioni di zolfo (Oslo, 1994).

La Svizzera ha ratificato i suddetti protocolli ed attua i diversi obblighi che ne derivano.

Il nuovo protocollo relativo ai metalli pesanti è stato adottato il 24 giugno 1998 ad Aarhus, in Danimarca, dalle Parti contraenti alla Convenzione in occasione di una sessione straordinaria dell'Organo esecutivo della Convenzione, nell'ambito della Conferenza paneuropea dei Ministri dell'ambiente. 35 Stati, inclusi Stati Uniti e Canada, come anche la Comunità europea, lo hanno firmato. Il protocollo costituisce un ulteriore passo importante verso la soluzione del problema dell'inquinamento atmosferico negli Stati dell'ECE/ONU ed è vincolante sia per i Paesi altamente industrializzati, sia per quelli dell'Europa centrale ed orientale la cui economia è in via di transizione.

1.2 Svolgimento dei negoziati

I lavori sono stati avviati nel 1991, quando l'Organo esecutivo della Convenzione ha incaricato un gruppo speciale («Task Force») di procedere ad una valutazione dei problemi per la salute dell'uomo e per l'ambiente connessi ai trasporti a lunga distanza di metalli pesanti. Presieduta dalla Germania e dalla Repubblica ceca, questa équipe speciale è giunta alla conclusione, come figura nel suo rapporto esauriente pubblicato nel 1994, che per diminuire i rischi per la salute dell'uomo e i danni

all'ambiente, occorre ridurre le emissioni nonché i flussi transfrontalieri di metalli pesanti.

L'Organo esecutivo ha quindi incaricato un gruppo di lavoro di riunire gli elementi necessari per avviare le trattative. Al termine di questa fase preparatoria (fine 1996), le trattative vere e proprie sono iniziate nell'ambito del «Gruppo di lavoro strategie». Ulteriori gruppi di lavoro della Convenzione («Effetti sull'ambiente», «Tecnologie», «EMEP») hanno collaborato alla formulazione del progetto di protocollo e dei relativi allegati tecnici. Rappresentanti dell'Amministrazione e dei rispettivi settori scientifici elvetici hanno partecipato attivamente ai lavori che si sono conclusi nel febbraio 1998.

Il protocollo è stato redatto in modo tale da poter essere attuato dall'insieme degli Stati dell'ECE/ONU. Occorre rilevare che questo protocollo costituisce una sfida importante per le nazioni dell'Europa centrale ed orientale.

2 Parte speciale: Contenuto del protocollo relativo ai metalli pesanti

Il protocollo mira a combattere le emissioni di metalli pesanti (segnatamente il cadmio, il piombo e il mercurio) dovute alle attività dell'uomo, che concorrono all'inquinamento atmosferico a lunga distanza e che sono suscettibili di arrecare notevoli danni alla salute dell'uomo o all'ambiente.

Gli obblighi fondamentali sono contenuti nell'articolo 3 paragrafo 1, secondo il quale ogni Parte contraente riduce, adottando provvedimenti efficaci conformi alla situazione specifica, le proprie emissioni annue totali nell'atmosfera per ognuno dei metalli pesanti elencati nell'annesso I, rispetto al livello delle emissioni prodotte nell'arco di un anno di riferimento stabilito in conformità al suddetto annesso. Occorre rilevare che il protocollo non specifica il tasso di riduzione da raggiungere, dato che non esiste un limite massimo di emissione a livello nazionale. In compenso vengono prescritti provvedimenti di risanamento (sulla base delle migliori tecniche disponibili) che permetteranno di realizzare notevoli riduzioni delle emissioni.

Nel secondo paragrafo, infatti, si precisa che ogni Parte contraente metterà in atto, al più tardi entro i termini specificati nell'annesso IV, i seguenti provvedimenti:

- a) le migliori tecniche disponibili (descritte nell'annesso III) per ogni nuova fonte fissa di emissione appartenente alle undici categorie di fonti principali elencate nell'annesso II;
- b) i valori limite specificati nell'annesso V per ogni nuova fonte fissa appartenente alle undici categorie di fonti principali elencate nell'annesso II;
- c) le migliori tecniche disponibili, tenendo conto dell'annesso III, per ogni fonte fissa esistente;
- d) i valori limite specificati nell'annesso V per ogni grande fonte fissa esistente, purché ciò sia tecnicamente ed economicamente possibile.

D'altro canto, tutte le Parti contraenti hanno la possibilità di mettere in atto strategie diverse che permettano di ridurre le emissioni per ognuno dei punti menzionati sopra, purché raggiungano livelli di emissione equivalenti all'applicazione dei valori limite specificati.

Livello delle emissioni in Svizzera (in tonnellate annue)	Cadmio	Mercurio	Piombo
Anno di riferimento 1990	4,2	6,8	520
Stima per il 2010	2	2,4	90
Riduzione nel 2010 rispetto al 1990	52%	65%	83%

Nel quadro di uno studio svolto dall'Istituto olandese TNO è stato calcolato il potenziale di riduzione risultante dall'adozione dei provvedimenti contemplati dal progetto di protocollo per l'anno 2010 rispetto al 1990. È d'uopo sottolineare che i vari provvedimenti previsti permettono non solo di intervenire sui tre metalli da ridurre in via prioritaria (diminuzione, per l'insieme dell'Europa, del 30 per cento per il cadmio, del 60 per cento per il piombo e del 20 per cento per il mercurio) ma, conseguentemente, anche su altri metalli pesanti (riduzione del 40 per cento per l'arsenico e del 25 per cento per il rame, il cromo, il nickel e lo zinco).

4 Programma di legislatura

Le attività della Svizzera in seno alla Convenzione di Ginevra figurano nel programma di legislatura 1999-2003, quale oggetto delle grandi linee R 14, e la procedura di ratifica di questi due protocolli è menzionata nell'allegato 2 (n. 2.4 Ambiente e infrastruttura).

5 Relazione con il diritto europeo

La Comunità europea è Parte contraente alla Convenzione ECE/ONU sull'inquinamento atmosferico attraverso le frontiere a lunga distanza. Essa ha partecipato attivamente ai negoziati quale rappresentante dei quindici Stati membri ed ha firmato il presente protocollo. Ne consegue che il protocollo è compatibile con il diritto europeo.

6 Costituzionalità

La Convenzione ECE/ONU sull'inquinamento atmosferico attraverso le frontiere a lunga distanza è una convenzione quadro. Per questo motivo è stato necessario elaborare accordi addizionali in forma di protocolli al fine di realizzare gli obiettivi della Convenzione.

Quale accordo in materia di limitazione delle emissioni, il protocollo relativo ai metalli pesanti non rientra nel campo d'applicazione dell'articolo 39 capoverso 2 della legge federale sulla protezione dell'ambiente; ne consegue che il Consiglio federale non è competente per ratificare egli stesso l'accordo. Tale accordo è stato stipulato sulla base dell'articolo 54 capoverso 1 della Costituzione federale (Cost.), secondo il quale la Confederazione ha il diritto di concludere trattati con Stati esteri. La competenza dell'Assemblea federale è fondata sull'articolo 166 capoverso 2 Cost. Il protocollo è denunciabile, non prevede l'adesione ad un'organizzazione internazionale e non comporta un'unificazione multilaterale del diritto. Pertanto, il decreto federale relativo alla sua approvazione non sottostà al referendum facoltativo giusta l'articolo 141 capoverso 1 lettera d Cost.