

00.036

Messaggio

**concernente la ratifica del Protocollo del 24 giugno 1998
alla Convenzione del 1979 sull'inquinamento atmosferico
attraverso le frontiere a lunga distanza,
relativo agli inquinanti organici persistenti**

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 attraverso le frontiere a lunga distanza, relativo agli inquinanti organici persistenti.

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

Quale membro della Commissione economica per l'Europa delle Nazioni Unite (ECE/ONU), il 6 maggio 1983 la Svizzera 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 protocolli aggiuntivi. Cinque di essi (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 ha ratificato tutti e cinque i protocolli.

Il 24 giugno 1998 è stato firmato ad Aarhus (Danimarca), anche dalla Svizzera, un nuovo protocollo volto a ridurre le emissioni di inquinanti organici persistenti (POP), le quali provocano effetti tossici sull'uomo e sull'ambiente. È stato firmato finora 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. Molte altre Parti contraenti hanno fatto sapere che ratificheranno il Protocollo nel corso del 2000.

Le Parti contraenti s'impegnano a ridurre le loro emissioni dei diversi POP nell'atmosfera, rispetto ad un anno di riferimento ancora da fissare tra il 1985 e il 1995, nonché a vietare - o perlomeno a limitare rigorosamente - la produzione e l'utilizzo di numerose materie tossiche. In Svizzera, gli obblighi contemplati da questo protocollo sono già stati in gran parte realizzati in seguito all'esecuzione dell'ordinanza contro l'inquinamento atmosferico (OIA) e dell'ordinanza sulle sostanze pericolose per l'ambiente (Osost). Tuttavia appare ovvio che, per la Svizzera, l'attuazione del Protocollo presenterà un notevole interesse, nella misura in cui altri Paesi s'impegneranno a ridurre anch'essi le emissioni inquinanti. Ciò permetterà inoltre d'incoraggiare i notevoli sforzi che i Paesi dell'Europa centrale ed orientale hanno intrapreso. Il Protocollo potrà fungere anche da modello per i negoziati in atto, sotto l'egida del PNUA, volti a limitare a livello mondiale le emissioni di POP nell'atmosfera.

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

Messaggio

1 Parte generale

1.1 Situazione iniziale

1.1.1 Aspetti scientifici e problemi inerenti agli inquinanti organici persistenti (POP)

Le principali fonti d'emissione di POP, all'origine di un loro accumulo nell'ambiente, sono lo spargimento di determinati pesticidi, la produzione e l'impiego di certe materie chimiche (p. es. PCB), nonché la formazione spontanea di diverse materie durante l'incenerimento dei rifiuti (p. es. diossine e furani), durante i processi di combustione negli impianti di riscaldamento e nei veicoli a motore, nonché durante la trasformazione dei metalli (p. es. idrocarburi aromatici policiclici PAH). Queste emissioni avvengono il più delle volte sotto forma di aerosol, in altri termini di goccioline o di particelle finissime le quali sono suscettibili di essere trasportate su lunghe distanze (parecchie centinaia, se non addirittura migliaia di chilometri a seconda delle condizioni meteorologiche). In seguito, queste materie ricadono sotto forma di depositi secchi oppure umidi nell'acqua, sul terreno o sulla vegetazione. Taluni composti possono volatilizzarsi di nuovo e venire trasportati ancora più lontano. Durante questo processo dispersivo, le materie si accumulano nelle zone più fredde dell'emisfero Nord, segnatamente nella regione artica e nelle Alpi. Ne può risultare un fenomeno di accumulo negli organismi, anche a distanze notevoli dalle fonti d'emissione. La presa di coscienza dei problemi legati ai composti organici persistenti e la conseguente necessità di ridurne le emissioni nell'ambito di un protocollo sono nate dal rilevamento della presenza di queste materie tossiche nella regione artica, dove non sono mai state utilizzate.

Le materie liberate nell'atmosfera sono numerose e la loro tossicità varia notevolmente. Semplificando, possiamo suddividere le materie chimiche persistenti nei seguenti gruppi:

- composti difficilmente degradabili nell'atmosfera, nel terreno, nell'acqua (caratteristica propria dei composti organici clorati), motivo per il quale si accumulano nell'ambiente;
- composti lipofili che si accumulano nel grasso degli animali e quindi si concentrano a mano a mano che si risale la catena alimentare;
- materie biologicamente attive che presentano una forte tossicità acuta o cronica (p. es. la diossina e, in genere, i pesticidi).

Quando tali caratteristiche si combinano o si sommano (forte persistenza nell'ambiente, alta lipofilia, metabolizzazione ridotta, forte tossicità), questi composti vengono qualificati come ecotossici.

L'uomo è esposto a questa contaminazione per inalazione diretta dell'aria ambiente inquinata, per contaminazione in quanto si trova al termine della catena alimentare, oppure per esposizione in caso di spargimento di pesticidi. Anche lontano dalle fonti di emissione o di utilizzo dei pesticidi si rilevano effetti dannosi cronici legati al bioaccumulo di queste materie nel grasso degli animali (tessuti adiposi, fegato, cer-

vello). La loro quantità aumenta via via che si risale la catena alimentare e può persino trasmettersi alle generazioni successive attraverso il latte e le uova.

Fra gli effetti nocivi noti si possono citare ad esempio:

- l'effetto endocrino (meccanismo d'azione ormonale), nel quale le materie chimiche (p. es. DDT, PCB, clordano) alterano la regolazione ormonale;
- i disturbi della fertilità e del sistema riproduttivo;
- le disfunzioni del sistema immunitario (provocate p. es. dai composti organici clorati);
- gli effetti mutageni e cancerogeni (determinati p. es. dai PAH).

Il Protocollo relativo ai POP si fonda su una valutazione dei rischi per la salute dell'uomo e per l'ambiente, risultanti dalla persistenza e dal trasporto a lunga distanza di varie materie tossiche. Occorre pertanto ridurre il più possibile le emissioni di tali inquinanti nell'aria, al fine di diminuire i rischi d'ingestione di queste materie per via alimentare e d'inalazione dell'aria ambiente contaminata.

1.1.2 Situazione in Svizzera

Con l'entrata in vigore dell'ordinanza contro l'inquinamento atmosferico (OIA, RS 814.318.142.1), dell'ordinanza concernente le esigenze tecniche per i veicoli stradali (OETV, RS 741.41) e dell'ordinanza sulle sostanze pericolose per l'ambiente (Osost, RS 814.013), la Svizzera ha da tempo preso provvedimenti in materia. L'impiego di certi prodotti quali i PCB o il DDT, nonché di un gran numero di pesticidi altamente tossici, segnatamente l'aldrina, il clordano, il clordecone, la dieldrina, l'endrina, l'eptacloro, l'esabromo-bifenile, l'esaclorobenzene e il toxafene, è vietato. Per quanto riguarda altre materie inquinanti (quali, ad es., le diossine, i furani e i PAH), la Svizzera ha limitato le emissioni provenienti dal traffico, dagli stabilimenti d'incenerimento dei rifiuti e dall'industria metallurgica. 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 309 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, 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 agli inquinanti organici persistenti 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 già firmato. Questo 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 fase 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 al trasporto a lunga distanza degli inquinanti organici persistenti. Presieduta dal Canada e dalla Svezia, 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 inquinanti organici persistenti.

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 annessi tecnici. Rappresentanti dell'Amministrazione e dei rispettivi settori scientifici elvetici hanno partecipato attivamente ai lavori.

Il Protocollo è stato redatto in modo tale che possa essere attuato dall'insieme degli Stati dell'ECE/ONU e che sia possibile aggiungervi ulteriormente nuove materie senza che si debba elaborare un nuovo protocollo. Taluni Paesi dell'Unione europea avrebbero auspicato provvedimenti più radicali, tuttavia è stata richiesta una certa flessibilità di modo che tutti i Paesi possano aderire al Protocollo. Si spera pertanto che la maggior parte delle Parti contraenti alla Convenzione aderirà al Protocollo per poi ratificarlo. Occorre tuttavia rilevare che esso costituisce una sfida importante per i Paesi dell'Europa centrale ed orientale.

Fra i compromessi che si sono dovuti accettare per finalizzare il Protocollo vanno citate le deroghe a favore di un prosieguo dell'impiego di PCB nei trasformatori ad alto voltaggio (400-600 mila volt), ancora in uso in Paesi quali la Russia e l'Ucraina.

A titolo di deroga, gli Stati Uniti si sono impegnati ad adeguarsi alla prassi della Convenzione internazionale di Basilea sul controllo dei movimenti oltre frontiera di rifiuti pericolosi e sulla loro eliminazione, benché per il momento non vi abbiano aderito e non siano quindi vincolati dagli obblighi di detta Convenzione.

2 Parte speciale: Contenuto del Protocollo relativo agli inquinanti organici persistenti

2.1 Materie interessate dal Protocollo

Il protocollo mira a limitare, a ridurre o anche ad eliminare completamente le emissioni dei POP elencati nella tabella qui sotto.

Nome della materia	Tipo	Annesso I: Materie da eliminare	Annesso II: Impiego limitato	Annessi III, IV, V e VII: Limitazione delle emissioni
Aldrina	P	X		
Clordano	P	X		
Clordecone	P	X		
Dieldrina	P	X		
Endrina	P	X		
Eptacloro	P	X		
Esabromo-bifenile (HBP)	pc	X		
Mirex	P	X		
Toxafene	P	X		
Diclorodifeniltricloroetano (DDT)	P	X	X	
Bifenili policlorurati (PCB)	pc	X	X	
Esaclorocicloesano (γ -HCH, lindano)	P		X	
Esaclorobenzene (HCB)	pc	X		X
PAH	C			X
Diossine (PCDD)	C			X
Furani (PCDF)	C			X

Leggenda delle abbreviazioni:	P	significa pesticida
	C	indica un prodotto di combustione
	pc	indica un prodotto chimico

2.2 Limitazione della produzione e dell'impiego

Gli obblighi fondamentali sono contenuti nell'articolo 3, primo paragrafo: "Ciascuna Parte prende misure efficaci per porre fine alla produzione ed all'utilizzazione delle materie enumerate all'annesso I, in conformità al regime di applicazione che vi è specificato". Le materie enumerate sono dodici: l'aldrina, il clordano, il clordecone, il DDT, la dieldrina, l'endrina, l'eptacloro, l'esabromo-bifenile, l'esaclorobenzene, il Mirex, i PCB e il toxafene.

Le scorte di queste materie verranno distrutte o eliminate in modo razionale dal punto di vista ecologico, in ossequio alla Convenzione internazionale di Basilea sul controllo dei movimenti oltre frontiera di rifiuti pericolosi e sulla loro eliminazione.

Per quanto riguarda il divieto generale di produzione e d'impiego di alcune materie, ai sensi dell'annesso I, sono state concesse deroghe per un periodo di tempo limitato a favore dei Paesi la cui economia è in fase di transizione. Pertanto il divieto è semplicemente differito. Queste deroghe figurano nell'annesso II, comprese le relative proroghe.

Si tratta delle seguenti materie:

- il DDT, per usi riferibili alla sanità pubblica (in ossequio alle raccomandazioni dell'OMS al fine di lottare contro i vettori della malaria e dell'encefalite), nonché quale agente intermediario nella sintesi chimica del dicofol;
- i PCB (per taluni tipi di trasformatori e condensatori elettrici);
- il lindano, per il quale sono state ammesse numerose eccezioni che verranno riesaminate due anni dopo l'entrata in vigore del Protocollo.

Per quanto riguarda l'esaclorobenzene, la produzione e l'impiego sono normalmente vietati ai sensi dell'annesso I, eccezion fatta per un uso specifico richiesto dalla Russia che dovrà ancora essere precisato al momento della ratifica.

2.3 Riduzione delle emissioni

Il paragrafo 5 dell'articolo 3 precisa che: "Ciascuna Parte riduce le proprie emissioni annue totali di ciascuna delle materie enumerate nell'annesso III rispetto al livello delle emissioni nel corso dell'anno di riferimento fissato in conformità al presente annesso, prendendo provvedimenti efficaci adatti alla sua particolare situazione". Il Protocollo non specifica un limite massimo per le emissioni, poiché i dati inerenti ai vari elementi sono per il momento troppo lacunosi e non ancora definitivi. Rimane ancora da scegliere, al momento della ratifica, un anno di riferimento tra il 1985 e il 1995. Per la Svizzera, l'anno più appropriato risulta essere il 1990.

Al più tardi entro i termini specificati nell'annesso VI, ogni Parte contraente adotterà le migliori tecniche disponibili (definite nell'annesso V) per le principali fonti fisse; i relativi valori limite sono fissati nell'annesso IV. I valori limite applicabili alle fonti mobili sono menzionati nell'annesso VII. Peraltro, tutte le Parti contraenti hanno la possibilità di mettere in atto strategie diverse che permettano di ridurre le emissioni per ognuno degli elementi summenzionati, purché raggiungano livelli di emissione equivalenti all'applicazione dei valori limite specificati.

2.4 Aggiunta di nuove materie

L'articolo 14 disciplina la procedura relativa agli emendamenti del Protocollo e degli annessi. Gli emendamenti presuppongono il corrispondente accordo delle Parti contraenti presenti alla riunione dell'Organo esecutivo (principio del consenso). Quest'ultimo precisa in una decisione i criteri da rispettare e le procedure da seguire per aggiungere successivamente nuovi POP alla lista delle materie contemplate dal Protocollo. Si è ritenuto preferibile allegare questi criteri alla decisione dell'Organo

esecutivo piuttosto che al testo del Protocollo, in modo da conservare una maggiore flessibilità in vista dell'aggiornamento consecutivo alle nuove conoscenze scientifiche.

2.5 Ulteriori obblighi

Le Parti contraenti procederanno a riesaminare regolarmente gli obblighi contenuti nel Protocollo. In funzione delle conclusioni di questo riesame, l'Organo esecutivo fisserà le modalità al fine di intavolare negoziati sui nuovi provvedimenti miranti a ridurre le emissioni.

Giusta l'articolo 11, l'incarico di accertarsi che il Protocollo venga attuato correttamente e che le Parti contraenti adempiano i rispettivi obblighi è stato affidato ad un Comitato di applicazione.

Il Protocollo entra in vigore il novantesimo giorno dopo la data del deposito del sedicesimo strumento di ratifica o di adesione (art. 18).

Trascorsi cinque anni dalla data in cui il Protocollo è entrato in vigore per una delle Parti, la Parte contraente in questione può denunciare il Protocollo in qualsiasi momento (art. 19).

3 Conseguenze per la Svizzera

La ratifica del presente protocollo non implica obblighi supplementari, finanziari o d'altro genere, né per la Confederazione né per i Cantoni. I lavori periodici di rilevamento dei valori delle emissioni nonché di controllo dei risultati potranno essere eseguiti nell'ambito del programma ordinario di spese dell'UFAPF (voce «Commissioni e organizzazioni internazionali: Convenzione ECE/ONU di Ginevra», in aggiunta a un contributo dalle voci «Esecuzione dell'OIAT» ed «Esecuzione dell'Osost»).

Le disposizioni fondamentali del Protocollo s'iscrivono nell'odierna politica svizzera di lotta contro l'inquinamento atmosferico, la quale a sua volta si rifà alle disposizioni della legge sulla protezione dell'ambiente (RS 814.01), attuata dall'OIAT (RS 814.318.142.1), nonché dall'Osost (RS 814.013). La Svizzera adempie già oggi gli obblighi derivanti dal protocollo relativo ai POP, tranne che per il divieto concernente il Mirex. Questo pesticida non viene più utilizzato in Svizzera da parecchi anni; tuttavia, esso non è ancora formalmente vietato ai sensi dell'Osost.

Il Protocollo mira non soltanto a limitare l'emissione di numerosi POP nell'atmosfera, al fine di eliminare gli effetti nocivi per la salute dell'uomo e per l'ambiente negli Stati dell'ECE/ONU, ma anche a fornire una piattaforma per intavolare trattative, a livello mondiale, per un futuro accordo sui POP nell'ambito del PNUA («Programma delle Nazioni Unite per l'ambiente»). In questo contesto, il Consiglio d'amministrazione del PNUA ha raccomandato di prendere in considerazione i lavori già avviati sotto l'egida della Convenzione ECE/ONU del 1979 sull'inquinamento atmosferico attraverso le frontiere a lunga distanza. La terza riunione del «Comitato intergovernativo di negoziazione di un accordo mondiale sui POP» si è svolta nel settembre 1999, a Ginevra.

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 transfrontaliero 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 agli inquinanti organici persistenti 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.