



16.072

## Messaggio

### **concernente l'approvazione degli emendamenti del 2012 del Protocollo della Convenzione sull'inquinamento atmosferico attraverso le frontiere a lunga distanza, relativo ai metalli pesanti**

del 26 ottobre 2016

---

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, il disegno di decreto federale che approva gli emendamenti del 2012 del Protocollo del 1998 della Convenzione del 1979 sull'inquinamento atmosferico attraverso le frontiere a lunga distanza, relativo ai metalli pesanti.

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

26 ottobre 2016

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione,  
Johann N. Schneider-Ammann  
Il cancelliere della Confederazione,  
Walter Thurnherr

---

## Compendio

***Il Protocollo del 1998 della Convenzione del 1979 sull'inquinamento atmosferico attraverso le frontiere a lunga distanza, relativo ai metalli pesanti è stato adeguato nel 2012 allo stato attuale della tecnica. Con la ratifica degli emendamenti del Protocollo la Svizzera si è impegnata a ridurre ulteriormente le sue emissioni di metalli pesanti, in particolare piombo, cadmio e mercurio.***

### ***Situazione iniziale***

*Il 6 maggio 1983, in qualità di membro della Commissione economica per l'Europa delle Nazioni Unite (CEE-ONU), la Svizzera ha ratificato la Convenzione sull'inquinamento atmosferico attraverso le frontiere a lunga distanza. Per conseguire il proprio obiettivo tale Convenzione necessita, come accordo quadro, la concretizzazione mediante protocolli. Otto protocolli aggiuntivi di questo tipo sono già entrati in vigore e sono stati tutti ratificati dalla Svizzera.*

*Il 24 giugno 1998 è stato adottato ad Aarhus (DK) il Protocollo relativo ai metalli pesanti. Quest'ultimo è stato ratificato dall'Unione europea (UE) e da 30 Stati, tra i quali, il 14 novembre 2000, anche la Svizzera (RS 0.814.326), per la quale è entrato in vigore il 29 dicembre 2003. L'obiettivo del Protocollo è di ridurre e monitorare le emissioni di metalli pesanti che, a causa della loro accumulazione nel suolo e nella catena alimentare, sono dannosi per l'uomo e per l'ambiente.*

### ***Contenuto del progetto***

*Dal 1990 le emissioni di metalli pesanti in Svizzera e nei Paesi limitrofi sono diminuite notevolmente. Tuttavia, data la loro tossicità, il principio di precauzione impone che la diffusione di tali metalli pesanti venga limitata nella misura massima consentita dal progresso tecnico, dalle condizioni d'esercizio e dalle possibilità economiche. Pertanto i requisiti del Protocollo sui metalli pesanti sono stati adeguati allo stato attuale della tecnica. I relativi emendamenti del testo di detto Protocollo e degli annessi sono stati adottati dalle Parti il 13 dicembre 2012.*

*Con il Protocollo emendato la Svizzera si impegna a ridurre ulteriormente le proprie emissioni di metalli pesanti, in particolare di piombo, cadmio e mercurio. Gli obblighi derivanti da tale documento sono conformi alle basi legali svizzere nell'ambito dei prodotti chimici e della protezione dall'inquinamento atmosferico.*

*L'approvazione del Protocollo emendato non implica ulteriori obblighi finanziari o a livello di personale, né per la Confederazione, né per i Cantoni.*

## Messaggio

### 1 Punti essenziali degli emendamenti del Protocollo

#### 1.1 Situazione iniziale

La Commissione economica per l'Europa delle Nazioni Unite (CEE-ONU) favorisce anzitutto la crescita economica sostenibile negli Stati membri. Un suo altro importante compito riguarda la politica ambientale e l'ulteriore sviluppo del diritto sulla protezione dell'ambiente in Europa.

La Convenzione sull'inquinamento atmosferico attraverso le frontiere a lunga distanza è stata firmata il 13 novembre 1979 a Ginevra, in occasione della Conferenza dei ministri dell'ambiente degli Stati membri della CEE-ONU. Nel frattempo è stata ratificata dall'UE e da 50 Stati tra cui la Svizzera il 6 maggio 1983<sup>1</sup>. Per la Svizzera la Convenzione è entrata in vigore il 4 agosto 1983. Successivamente sono stati elaborati e posti in vigore otto protocolli aggiuntivi. Il Protocollo relativo ai metalli pesanti, adottato ad Aarhus (DK) il 24 giugno 1998, è stato ratificato dall'UE e da 30 Stati, tra i quali la Svizzera il 14 novembre 2000<sup>2</sup>. È entrato in vigore per la Svizzera il 29 dicembre 2003.

L'obiettivo del Protocollo è ridurre e monitorare le emissioni di metalli pesanti trasportati a lunga distanza, in particolare il piombo, il cadmio e il mercurio. Tali elementi sono dannosi per gli esseri umani e l'ambiente. I metalli si accumulano nelle catene alimentari e negli ecosistemi (bioaccumulazione), danneggiano la fertilità del suolo ed è pressoché impossibile eliminarli. Il piombo compromette l'emopoiesi e lo sviluppo dei bambini. Il cadmio è cancerogeno e tossico per le piante e i microorganismi. Anche il mercurio è tossico per gli esseri umani, le piante e i microorganismi.

Le Parti contraenti si impegnano ad applicare le migliori tecnologie disponibili a riguardo di date categorie di fonti di emissioni e a stabilire dei valori limite di emissione per determinate grandi fonti fisse. Le Parti sono altresì tenute a compilare e aggiornare gli inventari delle emissioni di piombo, cadmio e mercurio, ad abolire la benzina contenente piombo e a ridurre la concentrazione di mercurio nelle pile e batterie alcaline. Alle Parti si richiede, inoltre, di attuare misure di gestione dei prodotti per altri articoli contenenti mercurio, compresi gli strumenti di misurazione. Gli obblighi derivanti dal Protocollo sono stati pienamente attuati nel diritto svizzero, in particolare nell'ordinanza del 16 dicembre 1985<sup>3</sup> contro l'inquinamento atmosferico (OIA<sub>t</sub>) e nell'ordinanza del 18 maggio 2005<sup>4</sup> sulla riduzione dei rischi inerenti a prodotti chimici (ORRPChim).

<sup>1</sup> Convenzione del 13 novembre 1979 sull'inquinamento atmosferico attraverso le frontiere a lunga distanza (RS **0.814.32**).

<sup>2</sup> Protocollo del 24 giugno 1998 della Convenzione del 1979 sull'inquinamento atmosferico attraverso le frontiere a lunga distanza, relativo ai metalli pesanti (RS **0.814.326**).

<sup>3</sup> RS **814.318.142.1**

<sup>4</sup> RS **814.81**

Dal 1990 le emissioni di metalli pesanti in Svizzera e nei Paesi limitrofi sono diminuite notevolmente. Tuttavia, continua a essere valido il principio di precauzione: a causa della loro tossicità, i metalli pesanti devono essere limitati nella misura massima consentita dal progresso tecnico, dalle condizioni d'esercizio e dalle possibilità economiche. Pertanto, secondo l'articolo 10 capoverso 3 del Protocollo, le Parti hanno esaminato se gli obblighi enunciati nello stesso sono sufficienti ed efficienti. Successivamente hanno stabilito di aprire i negoziati per la rielaborazione del Protocollo.

## **1.2 Svolgimento e risultato dei negoziati**

La rielaborazione del Protocollo ha permesso di prendere in considerazione il progresso tecnico verificatosi dal momento dell'adozione del testo nel 1998, di agevolare l'adeguamento del Protocollo stesso agli sviluppi tecnici futuri e di semplificare l'adesione delle Parti che hanno avviato la transizione verso l'economia di mercato.

La Svizzera ha partecipato attivamente alla revisione del Protocollo. Il processo negoziale ha portato all'adozione mediante consenso delle decisioni 2012/5 e 2012/6, relative all'emendamento del testo e degli annessi II–VI, e della decisione 2012/7 relativa all'elaborazione di linee guida concernenti le migliori tecnologie disponibili (MTD) per ridurre le emissioni da parte delle Parti presenti alla trentunesima sessione dell'Organo esecutivo del Protocollo. La decisione 2012/6, con la quale viene modificato l'annesso III del Protocollo, concernente le migliori tecnologie disponibili per lottare contro le emissioni di metalli pesanti, non necessita la ratifica delle Parti. Secondo l'articolo 13 capoverso 4 del Protocollo, tale modifica è stata trasmessa alle Parti l'11 ottobre 2013 ed è entrata in vigore il 9 gennaio 2014. Allo stesso modo anche la decisione 2012/7 concernente le linee guida MTD non necessita la ratifica delle Parti. Tuttavia, secondo l'articolo 13 capoverso 3 del Protocollo, la decisione 2012/5, con la quale è stato emendato il testo del Protocollo stesso e i suoi annessi II, IV, V e VI, deve essere ratificata dalle Parti.

## **1.3 Sintesi del contenuto degli emendamenti del Protocollo**

Gli emendamenti sostanziali del Protocollo riguardano i seguenti punti essenziali.

1. I requisiti tecnici volti a ridurre le emissioni, che al momento dell'adozione del Protocollo nel 1998 rispecchiavano lo stato della metà degli anni Novanta, sono stati aggiornati allo stato attuale della tecnica. Nell'intento di snellire il Protocollo, le descrizioni delle migliori tecnologie disponibili per le categorie d'impianti industriali coinvolte sono state scorporate e pubblicate in linee guida distinte.
2. Poiché i metalli pesanti si diffondono principalmente sotto forma di pulviscolo, i valori limite d'emissione delle polveri per le categorie d'impianti interessate sono stati inaspriti conformemente allo stato attuale della tecnica. I

limiti specifici delle emissioni di mercurio sono stati altresì adeguati allo stato attuale della tecnica.

3. Le esigenze relative alle informazioni da trasmettere sull'applicazione del Protocollo a livello nazionale, sulle emissioni e immissioni di metalli pesanti e sulle relative ripercussioni sugli ecosistemi sono state precisate.
4. Il numero di Stati che hanno ratificato il Protocollo deve essere aumentato. Anzitutto occorre agevolare l'adesione di Paesi dell'Europa dell'Est, dell'Asia centrale e del Caucaso per mezzo di disposizioni transitorie flessibili. Nello specifico per il risanamento e la messa fuori servizio degli impianti attuali sono state pertanto stabilite scadenze più ampie, delle quali possono beneficiare le nuove Parti al Protocollo.

#### **1.4 Valutazione**

La Svizzera è molto interessata all'adozione di una convenzione efficace volta a contenere l'inquinamento atmosferico in Europa, in quanto è direttamente esposta alle emissioni provenienti da altri Paesi. Per questo motivo è fondamentale favorire la revisione del Protocollo sui metalli pesanti. Gli obiettivi concernenti l'ecologia e la salute e gli obblighi derivanti dal Protocollo emendato sono conformi alle basi legali svizzere nell'ambito dei prodotti chimici e della protezione dall'inquinamento atmosferico, in particolare quelle della legge del 7 ottobre 1983<sup>5</sup> sulla protezione dell'ambiente (LPAmb), dell'OIA<sup>t</sup> e dell'ORRPChim.

#### **1.5 Procedura di consultazione**

Nel 2015 il Consiglio federale ha sottoposto a revisione l'OIA<sup>t</sup> e l'ORRPChim. In quell'occasione sono stati aggiornati allo stato attuale della tecnica in particolare i valori limite di emissione per gli impianti, come ad esempio gli impianti d'incenerimento dei rifiuti urbani e dei rifiuti speciali, i forni elettrici per la produzione dell'acciaio, i forni per cemento o le acciaierie, e i requisiti per la gestione di sostanze e gruppi di prodotti che presentano un potenziale di rischio per l'uomo e l'ambiente. Grazie a queste revisioni il diritto materiale ambientale della Svizzera adempie già le esigenze del Protocollo relativo ai metalli pesanti riveduto.

Nel quadro di tali revisioni sono state effettuate audizioni il cui scopo era di soddisfare la procedura di consultazione secondo l'articolo 2 della legge del 18 marzo 2005<sup>6</sup> (LCo). Poiché le posizioni delle cerchie interessate sono già note, non sono attese novità. Per tale motivo, in virtù dell'articolo 3a capoverso 1 lettera b LCo si può rinunciare a una procedura di consultazione.

<sup>5</sup> RS 814.01

<sup>6</sup> RS 172.061



- fonderie di ferro;
- impianti di produzione e trasformazione di rame, zinco e leghe di ferro-manganese e silicio-manganese;
- produzione e trasformazione di piombo;
- industria del cemento;
- industria del vetro;
- industria dei cloroalcali;
- incenerimento dei rifiuti.

La Svizzera non deve quindi adeguare le proprie norme.

*Annesso VI:* questi emendamenti riguardano la soppressione delle disposizioni transitorie flessibili divenute obsolete per quanto concerne il tenore di piombo nella benzina e il mercurio contenuto nelle pile e nelle batterie. Per la Svizzera è irrilevante in quanto tali requisiti sono già presenti da lungo tempo nella ORRPChim.

### **3 Riperussioni**

#### **3.1 Riperussioni per la Confederazione e i Cantoni**

L'applicazione del Protocollo emendato non comporta ulteriori obblighi finanziari o a livello di personale né per la Confederazione, né per i Cantoni. Gli obblighi attuali concernenti la rendicontazione annuale sulle emissioni e le immissioni (concentrazioni e depositi) di metalli pesanti e sul monitoraggio delle riperussioni sugli ecosistemi rimangono invariati. Il relativo onere di circa 200 000 franchi all'anno continuerà a essere finanziato con il budget ordinario dell'Ufficio federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni (DATEC/UFAM, alle voci «Organizzazioni e commissioni internazionali» e «Monitoraggio ambientale»).

#### **3.2 Riperussioni per l'economia**

Come già indicato in maniera dettagliata, i requisiti e, in particolare, i limiti delle emissioni contenuti nel Protocollo relativo ai metalli pesanti emendato sono conformi alle norme svizzere corrispondenti, in particolare all'OIAI e all'ORRPChim. Gli emendamenti del Protocollo non hanno quindi ulteriori riperussioni per l'economia.

#### **3.3 Riperussioni per l'ambiente**

Il Protocollo riveduto contribuirà a ridurre ulteriormente l'inquinamento dell'aria dovuto al trasporto attraverso le frontiere di metalli pesanti e polveri fini, esercitando in tal modo un impatto positivo sulla salute della popolazione e sul deterioramento di fragili ecosistemi.

## **4 Rapporto con il Programma di legislatura e le strategie del Consiglio federale**

### **4.1 Rapporto con il Programma di legislatura**

Il progetto non è stato annunciato nel messaggio del 27 gennaio 2016<sup>7</sup> sul programma di legislatura 2015–2019 e nel decreto federale del 14 giugno 2016<sup>8</sup> sul programma di legislatura. Tuttavia l'attuazione del Protocollo emendato si impone dal profilo della protezione dell'ambiente, tanto più che non richiede l'emanazione di leggi federali e non comporterà adattamenti a livello di ordinanze.

### **4.2 Rapporto con le strategie del Consiglio federale**

L'emendamento del Protocollo relativo ai metalli pesanti volto a ridurre le emissioni di metalli pesanti che generalmente fanno parte delle polveri fini è conforme agli obiettivi del piano d'azione contro le polveri fini, adottato nel 2006, il quale si prefigge di ridurre le emissioni di polveri fini in generale. In questo piano d'azione il Consiglio federale aveva tra l'altro stabilito un maggiore impegno internazionale da parte della Svizzera a favore di obblighi più severi a livello europeo contro le emissioni di polveri fini. Nella Strategia concernente i provvedimenti di igiene dell'aria, adottata dalla Confederazione nel 2009, il Consiglio federale ha nuovamente ribadito che continuerà a impegnarsi su scala internazionale a sostegno di provvedimenti efficaci contro l'inquinamento atmosferico.

## **5 Rapporto con altre convenzioni internazionali**

Il 18 dicembre 2015 l'Assemblea federale ha approvato la Convenzione di Minamata del 10 ottobre 2013<sup>9</sup> sul mercurio, autorizzando il Consiglio federale a ratificarla. Tale Convenzione ridurrà la fuoriuscita di mercurio a livello internazionale e coprirà, tra l'altro, anche attività non svolte nello spazio della CEE-ONU, come ad esempio l'estrazione dell'oro a livello artigianale. Il Protocollo relativo ai metalli pesanti emendato è conforme ai requisiti della Convenzione di Minamata per quanto riguarda le emissioni di mercurio ad opera degli impianti industriali e sosterrà l'attuazione di tale Convenzione nello spazio della CEE-ONU. Il valore aggiunto del Protocollo consiste nella riduzione di tutte le emissioni di metalli pesanti che contribuiscono all'inquinamento da polveri fini.

7 FF 2016 909

8 FF 2016 4605

9 FF 2015 7961



## 6 Rapporto con il diritto europeo

L'UE, che è succeduta alla Comunità europea (CE), è parte contraente della Convenzione della CEE-ONU sull'inquinamento atmosferico attraverso le frontiere a lunga distanza. La CE aveva ratificato il Protocollo relativo ai metalli pesanti, per cui l'UE a sua volta ne è diventata Parte con il Trattato di Lisbona del 2009. La Commissione europea ha partecipato attivamente, in collaborazione con gli Stati membri, ai negoziati sulla revisione del Protocollo. L'emendamento di quest'ultimo viene ampiamente contemplato dal diritto vigente dell'UE, in particolare dalla direttiva 2010/75/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 novembre 2010<sup>10</sup>, relativa alle emissioni industriali, e alle decisioni di esecuzione della Commissione emanate secondo tale direttiva, nelle quali sono stabilite le conclusioni MTD valide per diversi settori economici.

Il 9 gennaio 2015 la Commissione europea ha adottato una proposta di decisione del Consiglio sull'accettazione degli emendamenti del Protocollo relativo ai metalli pesanti; tale proposta è stata approvata dal Parlamento europeo il 2 febbraio 2016 e dal Consiglio dell'UE il 21 aprile 2016. Il 24 giugno 2016 l'UE ha notificato l'adozione degli emendamenti. I Paesi membri dell'UE, dal canto loro, possono recepire tali emendamenti nella legislazione nazionale. Finora gli emendamenti sono stati adottati da quattro Paesi membri dell'UE (Danimarca, Lussemburgo, Paesi Bassi e Svezia) e dagli Stati Uniti d'America.

## 7 Aspetti giuridici

### 7.1 Costituzionalità

La base costituzionale del decreto federale concernente l'approvazione degli emendamenti del Protocollo relativo ai metalli pesanti è l'articolo 54 capoverso 1 Cost., secondo cui gli affari esteri competono alla Confederazione. Secondo l'articolo 166 capoverso 2 Cost., l'Assemblea federale approva i trattati internazionali, esclusi quelli che sono di competenza esclusiva del Consiglio federale in virtù della legge o di un trattato internazionale (cfr. anche art. 7a cpv. 1 della legge del 21 marzo 1997<sup>11</sup> sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione [LOGA]). Per quanto riguarda l'emendamento del Protocollo, non è prevista alcuna delega al Consiglio federale, pertanto la sua approvazione spetta all'Assemblea federale.

### 7.2 Referendum facoltativo

Secondo l'articolo 141 capoverso 1 lettera d numero 3 Cost., i trattati internazionali sono sottoposti a referendum facoltativo se contengono norme di diritto importanti o se per la loro attuazione occorre l'emanazione di leggi federali. Conformemente all'articolo 22 capoverso 4 della legge del 13 dicembre 2002<sup>12</sup> sul Parlamento, una

<sup>10</sup> GU L 334 del 17.12. 2010, pag. 17

<sup>11</sup> RS **172.010**

<sup>12</sup> RS **171.10**

disposizione contiene norme di diritto se, in forma direttamente vincolante e in termini generali e astratti, impone obblighi, conferisce diritti o determina competenze. Infine, sono considerate importanti le disposizioni che, sulla base dell'articolo 164 capoverso 1 Cost., devono essere emanate nel diritto interno sotto forma di legge federale.

Il Protocollo emendato contiene disposizioni che prevedono un'ulteriore riduzione delle emissioni di metalli pesanti. Ai sensi dell'articolo 141 capoverso 1 lettera d numero 3 Cost., tali disposizioni devono essere qualificate come importanti e contenenti norme di diritto, in quanto anche i privati sono costantemente chiamati in causa in relazione ai limiti delle emissioni (cfr. art. 164 cpv. 1 lett. c Cost.). Ne consegue che il decreto che approva gli emendamenti del Protocollo relativo ai metalli pesanti sottostà a referendum facoltativo in materia di trattati internazionali.