

04.024

Messaggio

**concernente la ratifica del protocollo del 30 novembre 1999
alla Convenzione sull'inquinamento atmosferico transfrontaliero
a grande distanza, del 1979, relativo alla riduzione dell'acidificazione,
dell'eutrofizzazione e dell'ozono troposferico**

del 19 maggio 2004

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, il disegno di un decreto federale concernente la ratifica del protocollo del 30 novembre 1999 alla Convenzione sull'inquinamento atmosferico transfrontaliero a grande distanza, del 1979, relativo alla riduzione dell'acidificazione, dell'eutrofizzazione e dell'ozono troposferico.

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

19 maggio 2004

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Joseph Deiss

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 transfrontaliero a grande distanza (Convenzione di Ginevra). Al fine di concretizzare gli obiettivi stabiliti da questa convenzione quadro, è stato necessario elaborare alcuni protocolli aggiuntivi.

Un protocollo relativo alla riduzione dell'acidificazione, dell'eutrofizzazione e dell'ozono troposferico è stato adottato a Göteborg (Svezia) il 30 novembre 1999 in occasione di una sessione straordinaria dell'Organo esecutivo della Convenzione, tenutasi a livello ministeriale. L'obiettivo del presente protocollo è di controllare e ridurre le emissioni di zolfo, ossidi di azoto, ammoniaca e composti organici volatili prodotti da attività antropiche e che possono avere effetti negativi sulla salute umana, sugli ecosistemi naturali, sui materiali e sui raccolti a causa dell'acidificazione, dell'eutrofizzazione o del livello di ozono troposferico successivamente al trasporto atmosferico transfrontaliero a grande distanza.

Le disposizioni di base del protocollo, segnatamente gli obiettivi ecologici (carichi critici di acidità e di azoto da nutrienti, livelli critici di ozono) e le misure di limitazione delle emissioni inquinanti corrispondono alla legislazione svizzera attualmente in vigore in materia di protezione dell'aria e alla politica di lotta contro l'inquinamento atmosferico adottata dal Consiglio federale. Queste disposizioni si basano sulla legge federale sulla protezione dell'ambiente, sulla Strategia di lotta contro l'inquinamento atmosferico del Consiglio federale, concretizzata nell'ordinanza contro l'inquinamento atmosferico e nelle ordinanze concernenti le esigenze tecniche stabilite per i veicoli a motore, nonché sui programmi di politica agricola 2002 e 2007, fondati sulla legge federale sull'agricoltura, e le relative ordinanze. Il rapporto del Consiglio federale sui provvedimenti d'igiene dell'aria adottati da Confederazione e Cantoni fornisce informazioni dettagliate sulla situazione.

In Svizzera, i vari impegni in materia di limitazione delle emissioni menzionati negli allegati tecnici del presente protocollo sono già in fase di realizzazione grazie all'applicazione delle diverse ordinanze succitate e non richiederanno quindi alcuna modifica di leggi o di ordinanze.

Stando alle stime attuali, e tenendo conto dell'incertezza che contraddistingue le proiezioni sullo sviluppo economico e sull'evoluzione dei trasporti, del consumo energetico e della politica agricola, entro il 2010 la Svizzera dovrebbe essere in grado di raggiungere i limiti di emissione indicati nell'allegato II del protocollo attraverso l'attuazione delle misure già decise.

Il protocollo è stato firmato da 28 Stati europei, più gli Stati Uniti e il Canada, e dalla Comunità europea. Esso costituisce un ulteriore passo verso la soluzione del problema dell'inquinamento atmosferico nei Paesi dell'ECE/ONU.

La Svizzera ha preso parte attivamente all'elaborazione del protocollo, la cui attuazione condurrà a un sensibile miglioramento della qualità dell'aria nei prossimi anni sia nel nostro Paese sia in Europa. Si tratta di una prima tappa verso il raggiungimento degli obiettivi ecologici volti a proteggere la salute umana, i materiali e gli ecosistemi.

Messaggio

1 Parte generale

1.1 Situazione iniziale

1.1.1 Aspetti scientifici e problemi inerenti all'acidificazione, all'eutrofizzazione e all'ozono troposferico

A partire dalla fine degli anni Ottanta, nel quadro della Convenzione ECE/ONU sull'inquinamento atmosferico transfrontaliero a grande distanza sono stati compiuti sforzi considerevoli al fine di caratterizzare la sensibilità degli ecosistemi in relazione agli effetti dell'inquinamento a lunga distanza. Da qui è nata la strategia dei «livelli/carichi critici». I «livelli» e i «carichi critici» designano, in riferimento alle concentrazioni e ai depositi di inquinanti atmosferici, le soglie di inquinamento al di sotto delle quali, stando alle attuali conoscenze, non si registrano effetti nocivi significativi per gli ecosistemi sensibili. Una volta determinate tali soglie, è possibile armonizzare, sulla base di esse, le strategie di riduzione dell'inquinamento atmosferico a grande distanza.

La definizione di «livelli/carichi critici» si sovrappone a quella dei valori limite d'immissione che figura nella legge federale sulla protezione dell'ambiente (LPamb, RS 814.01). La strategia summenzionata costituisce quindi un approccio internazionale basato sugli effetti, perseguito in Svizzera dalla LPamb e dall'ordinanza contro l'inquinamento atmosferico (OIA, RS 814.318.142.1) a partire dalla metà degli anni Ottanta. Ecco perché il nostro Paese ha partecipato attivamente alla realizzazione della strategia dei «livelli/carichi critici» e, soprattutto, ha collaborato strettamente con l'Austria, la Germania e l'Italia nel processo di caratterizzazione della sensibilità dello spazio alpino rispetto alle emissioni di inquinanti acidificanti e eutrofizzanti.

I problemi legati ai depositi di tali sostanze e alle eccessive concentrazioni di ozono non possono essere risolti soltanto attraverso l'applicazione di misure nazionali. È necessaria una procedura armonizzata sul piano internazionale. Per proteggere i suoi ecosistemi sensibili dai depositi e dalle concentrazioni eccessive, la Svizzera deve poter contare su accordi internazionali che comportino impegni di riduzione delle emissioni il più possibile vincolanti.

Dagli studi elvetiche relativi ai carichi e ai livelli critici risulta che le soglie critiche di inquinamento per i boschi, le superfici agricole e i laghi alpini vengono superate in varie località, talvolta anche in modo massiccio.

Il protocollo è quindi basato su una valutazione accurata dei *rischi per la salute umana e l'ambiente* risultanti da depositi eccessivi di inquinanti acidificanti e azotati nonché da concentrazioni di ozono troppo elevate. Nonostante i miglioramenti registrati in Svizzera e in altri Paesi, infatti, il problema degli effetti nocivi legati all'inquinamento atmosferico rimane preoccupante. Grazie all'impiego di modelli di simulazione numerica che utilizzano come variabili l'origine e i ricettori (umani e ambientali) dell'inquinamento è stato possibile procedere a un'ottimizzazione delle esigenze di riduzione delle emissioni al fine di minimizzare i costi e di aumentare l'efficacia degli interventi.

Per quanto concerne l'*acidificazione*, è sulle grandi superfici che lo zolfo e i composti azotati, sotto forma di ossidi di azoto o di derivati dell'ammoniaca, si depositano in quantità eccessive nei suoli, nella vegetazione e nelle acque. Nei laghi e nei fiumi situati su rocce madri cristalline, l'acidificazione produce, in particolare, effetti sulla chimica e sulla biologia delle acque, nonché sui pesci. Nei suoli boschivi i depositi superiori ai carichi critici possono provocare squilibri per quanto riguarda gli elementi nutritivi o generare il rilascio di metalli tossici presenti nei suoli stessi. La fertilità di questi suoli diminuisce e la vitalità delle piante è compromessa. Le regioni particolarmente sensibili all'acidificazione si trovano in Scandinavia, in Scozia e nelle Alpi.

Nel caso dell'*eutrofizzazione*, gli apporti eccessivi di composti azotati, sotto forma di ossidi di azoto o di composti di ammonio, provocano perdite a livello di biodiversità delle specie e riducono la resistenza della vegetazione, e in particolare degli alberi, sia a determinati fattori di stress quali il gelo, la siccità e i parassiti sia al vento. Inoltre, certi ecosistemi come, ad esempio, le torbiere alte sono molto sensibili agli apporti eccessivi di azoto, che danneggiano la flora responsabile della formazione delle torbiere stesse. In più, il dilavamento dei nitrati nei suoli provoca un aumento della concentrazione di tali sostanze nelle falde freatiche.

Per quanto riguarda l'*ozono troposferico*, le concentrazioni registrate attualmente in estate possono ancora causare irritazioni agli occhi e alla gola, provocare crisi d'asma e limitare le funzioni delle vie respiratorie. È stato anche osservato un aumento dei ricoveri in ospedale e dei decessi in seguito ad episodiche concentrazioni eccessive di ozono, sommate a quelle di altri inquinanti come il particolato fine. L'ozono troposferico colpisce inoltre la vegetazione, segnatamente alberi e coltivazioni, di cui riduce la vitalità e la crescita, e danneggia i materiali, in particolare le pitture e le materie sintetiche. Solamente impegnandosi a ridurre le emissioni dei precursori dell'ozono (ossidi di azoto e composti organici volatili) a livello europeo sarà possibile risolvere il problema causato dalle concentrazioni eccessive di tale sostanza durante l'estate.

1.1.2 Situazione in Svizzera

Le disposizioni di base del protocollo, in particolare gli obiettivi ecologici (carichi critici di acidità, livelli critici di ozono) e le misure di limitazione delle emissioni inquinanti, corrispondono all'attuale legislazione svizzera in materia di protezione dell'aria, che poggia a sua volta sulle seguenti basi:

- legge federale sulla protezione dell'ambiente (RS 814.01);
- Strategia di lotta contro l'inquinamento atmosferico (FF 1986 III 233) del Consiglio federale;
- ordinanza contro l'inquinamento atmosferico (OIA; RS 814.318.142.1), ordinanza relativa alla tassa d'incentivazione sui composti organici volatili (OCOV; RS 814.018), ordinanza relativa alla tassa d'incentivazione sull'olio da riscaldamento «extra leggero» con un tenore di zolfo superiore allo 0,1 per cento (OHES; RS 814.019), ordinanza concernente le esigenze tecniche per i veicoli stradali (OETV; RS 741.41), ordinanza concernente le esigenze tecniche per gli autoveicoli di trasporto e i loro rimorchi (OETV 1, RS 741.412), ordinanza concernente le esigenze tecniche per i trattori agri-

coli (OETV 2, RS 741.413), ordinanza concernente le esigenze tecniche per motoveicoli, quadricicli leggeri a motore, quadricicli a motore e tricicli a motore (OETV 3, RS 741.414) e ordinanza sull'emissione di gas di scarico dei ciclomotori (OEA 4, RS 741.435.4);

- programmi di politica agricola 2002 e 2007, fondati sulla legge federale sull'agricoltura (RS 910.1), e relative ordinanze, in particolare l'ordinanza concernente i pagamenti diretti all'agricoltura (RS 910.13).

Il rapporto del Consiglio federale sui provvedimenti d'igiene dell'aria adottati da Confederazione e Cantoni fornisce informazioni dettagliate sulla situazione e sull'ulteriore necessità di riduzione delle emissioni (FF 1999 6638).

Le succitate ordinanze permettono di limitare le emissioni di ossidi di azoto, di ammoniaca o di composti organici volatili provenienti da fonti fisse industriali e artigianali, da impianti di riscaldamento e da prodotti contenenti solventi nonché di ridurre le emissioni generate dai veicoli e dall'agricoltura. Le limitazioni delle emissioni che figurano negli allegati tecnici del protocollo risultano simili ai valori limite applicabili in Svizzera. Non sarà quindi necessario modificare leggi o ordinanze per attuare il protocollo.

Per quanto concerne l'agricoltura, conformemente al rapporto del Consiglio federale del 21 maggio 2003 sulla riduzione dei rischi ambientali dei fertilizzanti e dei prodotti fitosanitari (FF 2003 4170), la Confederazione e i Cantoni dovranno intensificare il loro impegno nel campo della concimazione, dell'utilizzazione del suolo e della protezione dell'aria. Le misure applicabili nel quadro delle disposizioni legali attualmente in vigore nel settore dell'ambiente e della politica agricola sono le seguenti:

- a) in particolare nelle regioni vulnerabili, adeguamento della concimazione e dell'utilizzazione dei suoli ai potenziali di produzione delle aziende agricole;
- b) applicazione della limitazione preventiva delle emissioni secondo l'OIA per ridurre le emissioni di ammoniaca provenienti dall'agricoltura e attuazione dei piani di misure cantonali stabiliti dall'OIA per ridurre i carichi inquinanti eccessivi di azoto.

1.1.3 Condizioni quadro internazionali

La Convenzione sull'inquinamento atmosferico transfrontaliero a grande distanza 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. Da allora è stata ratificata da 48 Paesi inclusa la Svizzera, la cui ratifica risale al 6 maggio 1983, e dalla Comunità europea. La Convenzione è entrata in vigore il 16 marzo 1983.

Successivamente sono stati elaborati sette protocolli aggiuntivi, ovvero:

- il protocollo EMEP (European Monitoring and Evaluation Program) relativo al programma concertato di sorveglianza continua e valutazione del trasporto a lunga distanza di inquinanti atmosferici 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);
- il protocollo relativo agli inquinanti atmosferici persistenti (Aarhus, 1998) e
- il protocollo relativo ai metalli pesanti (Aarhus, 1998).

La Svizzera ha ratificato i suddetti protocolli e attua i diversi impegni che ne derivano.

Il protocollo relativo alla riduzione dell'acidificazione, dell'eutrofizzazione e dell'ozono troposferico è stato adottato il 30 novembre 1999 a Göteborg (Svezia) in occasione di una sessione straordinaria dell'Organo esecutivo della Convenzione, tenutasi a livello ministeriale. 28 Stati europei, la Comunità europea, gli Stati Uniti e il Canada lo hanno firmato. Il protocollo costituisce un ulteriore passo importante verso la soluzione del problema dell'inquinamento atmosferico negli Stati dell'ECE/ONU.

1.2 Svolgimento dei negoziati

Dato che gli stessi inquinanti (zolfo, ossidi di azoto, ammoniaca e composti organici volatili) possono provocare svariati effetti nocivi che colpiscono contemporaneamente la salute umana e la vegetazione o i suoli, è stato deciso di seguire un approccio integrato al fine di ottimizzare i tassi di riduzione delle emissioni. Il modello su larga scala dell'EMEP (programma concertato di sorveglianza continua e valutazione in Europa) e i «modelli di valutazione integrata», attuati nell'ambito della Convenzione per descrivere la dispersione e il deposito degli inquinanti, hanno utilizzato le carte di sensibilità degli ecosistemi relative all'intero territorio dell'ECE/ONU allo scopo di sviluppare scenari di riduzione delle emissioni basati sugli effetti e miranti ad ottimizzare i costi.

I negoziati sono iniziati nel 1994, quando il gruppo di lavoro «Strategie» è stato incaricato di elaborare un progetto di protocollo. Altri organi della Convenzione (ovvero il gruppo di lavoro «Effetti sull'ambiente», il gruppo di lavoro «Tecnologie», l'EMEP e il gruppo speciale sulla modellizzazione integrata) hanno fornito elementi e basi adeguate per i negoziati allo scopo di redigere il progetto e i suoi allegati tecnici. Rappresentanti dell'Amministrazione e degli ambienti scientifici svizzeri hanno partecipato attivamente ai lavori, che si sono conclusi nel settembre del 1999.

Il protocollo è stato redatto in modo tale da poter essere attuato dall'insieme degli Stati dell'ECE/ONU, inclusi gli Stati Uniti e il Canada.

2 Parte speciale: contenuto del protocollo relativo alla riduzione dell'acidificazione, dell'eutrofizzazione e dell'ozono troposferico

2.1 Obiettivo e obblighi fondamentali

L'obiettivo del presente protocollo è di controllare e ridurre le emissioni di zolfo, ossidi di azoto, ammoniaca e composti organici volatili prodotti da attività antropiche e che possono avere effetti negativi sulla salute umana, sugli ecosistemi naturali, sui materiali e sui raccolti a causa dell'acidificazione, dell'eutrofizzazione o del livello di ozono troposferico successivamente al trasporto atmosferico transfrontaliero a grande distanza.

2.1.1 Riduzione delle emissioni

Per ridurre gli effetti nocivi limitando al minimo i costi, le Parti devono mantenere le loro emissioni entro un livello negoziato sulla base dei risultati dei modelli integrati. Poiché da Paese a Paese variano sia la sensibilità degli ecosistemi sia il livello delle emissioni, anche gli obiettivi di riduzione (in percentuale) sono diversi. I limiti nazionali di emissione che dovranno essere raggiunti dalla Svizzera entro il 2010 figurano nell'allegato II del protocollo e sono riportati nella tabella seguente:

Limiti nazionali di emissione per la Svizzera da raggiungere al più tardi entro il 2010

Zolfo	Ossidi d'azoto	Ammoniaca	Composti organici volatili
26 000 tonnellate	79 000 tonnellate	63 000 tonnellate	144 000 tonnellate

Stando alle stime attuali, e tenendo conto dell'incertezza che contraddistingue le proiezioni sullo sviluppo economico e sull'evoluzione dei trasporti, del consumo energetico e della politica agricola, entro il 2010 la Svizzera dovrebbe essere in grado di raggiungere i limiti di emissione indicati nell'allegato II del protocollo attraverso l'attuazione delle misure già decise.

Occorre precisare che questi limiti nazionali di emissione (leggermente più rigidi rispetto a quelli del protocollo di Göteborg) sono stati adottati, relativamente agli stessi inquinanti, anche nel quadro della Direttiva europea 2001/81/CE e sono già entrati in vigore il 27 novembre 2001 per i 15 Stati membri. I tassi di riduzione per l'insieme della Comunità europea (UE 15) risultano molto simili a quelli della Svizzera.

Riduzione (in percentuale) rispetto al 1990

	Zolfo	Ossidi d'azoto	Ammoniaca	Composti organici volatili
Situazione attuale in Svizzera	51 %	45 %	circa 15 % ^a	50 %
In Svizzera entro il 2010 conformemente agli impegni del protocollo	40 %	52 %	13 %	51 %
Nella Comunità europea (UE 15) entro il 2010 conformemente agli impegni del protocollo	75 %	49 %	15 %	57 %

^a Inventario dettagliato in fase d'elaborazione

Per raggiungere tali livelli di emissione, ogni Parte deve applicare le migliori tecniche disponibili al fine di ridurre le emissioni annue totali di ogni inquinante. In base al calendario specificato nell'allegato VII saranno applicati valori limite d'emissione alle grandi fonti fisse (allegati IV, V e VI) e alle fonti mobili nuove (allegato VIII). Per quanto concerne la riduzione delle emissioni di ammoniaca derivanti da fonti agricole, le misure saranno adottate in applicazione dell'articolo 3 paragrafo 8 (vedi allegato IX). Entro un anno dall'entrata in vigore del protocollo ogni Parte pubblica un codice consultivo di buona pratica agricola inteso a limitare le emissioni di ammoniaca.

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. Questa equivalenza dovrà essere dimostrata nell'ambito dei rapporti periodici richiesti dall'articolo 7.

2.2 Altri obblighi

Conformemente all'articolo 9, un comitato di applicazione è incaricato di esaminare periodicamente l'attuazione del protocollo e l'osservanza degli obblighi. Ogni Paese deve registrare e comunicare annualmente le sue emissioni nazionali, nonché i risultati delle misurazioni delle concentrazioni e dei depositi dei vari inquinanti trattati nel protocollo, conformemente all'articolo 6 paragrafo 2 e all'articolo 7 paragrafo 1. In futuro, i vari Paesi dovranno garantire in modo ancora più efficace le attività di controllo e la progressiva riduzione delle emissioni di inquinanti.

Le Parti contraenti procederanno a riesaminare regolarmente gli obblighi previsti nel protocollo. In base alle conclusioni di tale riesame, l'Organo esecutivo fisserà le modalità per avviare negoziati sui nuovi provvedimenti volti a ridurre le emissioni (riferimento all'art. 3 par. 12 e all'art. 10) e quindi a rispettare i carichi e i livelli critici stabiliti.

2.3

Effetti delle riduzioni delle emissioni sulla salute e sugli ecosistemi

In base alle simulazioni numeriche, i livelli dei carichi risultanti dalla riduzione delle emissioni comporteranno un sensibile miglioramento della protezione degli ecosistemi sensibili e della salute umana. La tabella seguente indica l'evoluzione prevista in Svizzera nel 2010 rispetto all'anno di riferimento (1990). Questi risultati positivi potranno ovviamente essere raggiunti soltanto se tutte le Parti attueranno le riduzioni previste.

Situazione in Svizzera	Superficie degli ecosistemi non protetti contro	
	l'acidificazione	l'eutrofizzazione
Nel 1990	40–50 %	90–95 %
Nel 2010	10–15 %	60–70 %

Dalla tabella risulta un netto miglioramento della situazione per quanto riguarda l'acidificazione, dovuto alla riduzione già attuata nell'ambito dei due primi protocolli relativi allo zolfo (Helsinki 1985 e Oslo 1994) e alle riduzioni supplementari legate al protocollo di Göteborg. Per quanto riguarda l'eutrofizzazione, i risultati sono meno spettacolari poiché, a livello internazionale, si inizia soltanto ora a ridurre le emissioni di ammoniaca. Le riduzioni previste entro il 2010 costituiscono quindi una prima tappa verso il raggiungimento degli obiettivi ecologici fissati.

Le previste riduzioni delle emissioni di ossidi di azoto e di composti organici volatili permetteranno inoltre di migliorare considerevolmente la situazione sul fronte dei carichi eccessivi di ozono, ma non basteranno per rispettare i livelli critici, che corrispondono ai criteri di qualità dell'aria attualmente in vigore.

2.4

Saranno necessarie ulteriori riduzioni delle emissioni dopo il 2010

Per poter raggiungere gli obiettivi ecologici e sanitari fissati (carichi critici di acidità e dell'azoto da nutrienti, livelli critici per l'ozono e il particolato fine respirabile), in Svizzera e in Europa saranno necessarie in futuro ulteriori riduzioni delle emissioni inquinanti (NO_x, NH₃ e COV). Tali riduzioni saranno oggetto di nuovi negoziati in vista dell'adozione di protocolli supplementari, che verranno attuati dopo il 2010. Per le suddette emissioni, in particolare quelle derivanti dai gas di scarico dei veicoli a motore, delle macchine da cantiere e dei trattori agricoli, inoltre, il potenziale di riduzione ancora da sfruttare è considerevole. Tutte le misure in tal senso saranno elaborate nell'ambito di un processo armonizzato con l'Unione europea (rafforzamento delle norme EURO conformemente ai livelli tecnici più avanzati). Anche l'OIAT dovrà essere adeguata allo stato attuale della tecnica. Questo argomento non viene trattato nel presente protocollo, il quale è attualmente sottoposto alla procedura di ratifica e sarà attuato grazie alle misure già adottate in Svizzera.

3 Conseguenze finanziarie e ripercussioni sul personale

Il presente protocollo non implica per la Confederazione e i Cantoni impegni supplementari a livello di personale o di crediti informatici. Tuttavia, gli obblighi concernenti gli inventari delle emissioni e la comunicazione annuale dei dati nazionali richiederanno l'aggiornamento regolare della banca dati EMIS, creata dal DATEC (UFAFP), e la proroga dei relativi lavori. Ulteriori attività in materia di sorveglianza, di controllo e di comunicazione delle informazioni raccolte (cfr. art. 6 par. 2 e art. 7 par. 1) saranno necessarie al fine di documentare con precisione le immissioni (concentrazioni e depositi), l'impatto delle misure adottate per ridurre le emissioni e la valutazione degli effetti di tali misure sulla salute umana e sugli ecosistemi. Tali lavori supplementari risultanti dagli obblighi contemplati dal protocollo genereranno complessivamente costi per 400 000 franchi all'anno, a carico del budget del DATEC (UFAFP).

4 Conformità con il programma di legislatura

Il progetto era contemplato nel rapporto sul programma di legislatura 1999–2003 (FF 2000 2095). Tuttavia, in seguito ad un imprevisto ritardo nella traduzione tedesca, effettuata in collaborazione con la Germania, l'Austria, il Principato del Liechtenstein e la Commissione europea, non è stato possibile fornire per tempo i documenti. Il progetto non figura più nel rapporto sul programma di legislatura 2003–2007, essendo già stato avviato.

5 Basi giuridiche

5.1 Costituzionalità

La Convenzione ECE/ONU sull'inquinamento transfrontaliero a grande 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 alla riduzione dell'acidificazione, dell'eutrofizzazione e dell'ozono troposferico non rientra nel campo d'applicazione dell'articolo 39 capoverso 2 della legge federale sulla protezione dell'ambiente (delega di competenze); ne consegue che il Consiglio federale non è competente per la sua approvazione. 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 della Costituzione federale.

Ai sensi dell'articolo 141 capoverso 1 lettera d numeri 1–3 della Costituzione federale sono sottoposti a referendum facoltativo i trattati internazionali di durata indeterminata o indenunciabili (n. 1), prevedenti l'adesione a un'organizzazione internazionale (n. 2) o comprendenti disposizioni importanti che contengono norme di diritto o per l'attuazione dei quali è necessaria l'emanazione di leggi federali (n. 3). Il presente protocollo non prevede l'adesione a un'organizzazione internazionale e

ciascuna parte può denunciarlo in ogni momento dopo che siano trascorsi cinque anni dal giorno in cui esso è entrato in vigore nei suoi confronti (art. 18).

Rimane ora da stabilire se il protocollo comprende disposizioni importanti che contengono norme di diritto o se per la sua attuazione è necessaria l'emanazione di leggi federali. Ai fini dell'attuazione del protocollo non è necessario emanare leggi federali, in quanto la legge sulla protezione dell'ambiente, la legge sull'agricoltura e la legge federale sulla circolazione stradale (per quanto riguarda le prescrizioni concernenti i gas di scarico) contengono le basi per l'attuazione degli obblighi fondamentali previsti dal protocollo stesso. Secondo l'attuale stato delle conoscenze, gli obiettivi del protocollo possono inoltre essere raggiunti mediante le misure già adottate ai sensi di ordinanze esistenti, in modo tale da escludere anche eventuali modifiche di ordinanze. Rimane da esaminare se il protocollo comprende esso stesso disposizioni importanti che contengono norme di diritto. Ai sensi dell'articolo 22 capoverso 4 della legge sul Parlamento (RS 171.10) contengono norme di diritto le disposizioni che, in forma direttamente vincolante e in termini generali e astratti, impongono obblighi, conferiscono diritti o determinano competenze. Tali disposizioni sono considerate importanti qualora, in conformità all'articolo 164 della Costituzione federale, siano emanate come leggi formali nell'ambito del diritto interno. L'obbligo prioritario imposto dal protocollo agli Stati è quello di limitare, entro un termine stabilito e in una determinata misura, le emissioni di determinate sostanze nocive per l'ambiente. Gli Stati contraenti dispongono di un certo margine di manovra per l'attuazione della maggior parte degli obblighi contemplati dal protocollo, ma gli obiettivi da raggiungere sono comunque fissati in modo concreto e preciso. Vengono in parte stabilite nel dettaglio anche le misure tecniche da adottare (allegato VIII), che vincolano direttamente i cittadini degli Stati. Poiché, qualora venissero sanciti sotto forma di disposizioni di diritto interno, i suddetti obblighi dovrebbero trovare fondamento in una legge formale, essi sono da considerarsi disposizioni importanti contenenti norme di diritto ai sensi dell'articolo 141 capoverso 1 lettera d numero 3 della Costituzione federale. Pertanto, il protocollo di Göteborg deve essere sottoposto a referendum facoltativo.

5.2 Relazione con il diritto europeo

La Comunità europea è Parte contraente alla Convenzione ECE/ONU sull'inquinamento atmosferico transfrontaliero a grande distanza. Essa ha partecipato attivamente ai negoziati al fianco dei suoi quindici Stati membri e ha ratificato il presente protocollo relativo alla riduzione dell'acidificazione, dell'eutrofizzazione e dell'ozono troposferico il 23 giugno 2003. La ratifica del protocollo da parte della Svizzera è pertanto, fondamentalmente, compatibile con il diritto comunitario.