



N° de référence: I453-1128

8 marzo 2010

Aprovazione degli emendamenti del 4 giugno 2004 alla Convenzione sulla valutazione dell'impatto ambientale in un contesto trans-frontaliero

Rapporto esplicativo

1 Situazione generale

1.1 La Convenzione

La Convenzione del 1991 della Commissione economica delle Nazioni Unite per l'Europa (CEE-ONU) sulla valutazione dell'impatto ambientale in un contesto transfrontaliero¹ (qui di seguito: Convenzione) è stata firmata il 25 febbraio 1991 a Espoo (in Finlandia). È stata ratificata dalla Svizzera il 16 settembre 1996 ed è entrata in vigore il 10 settembre 1997. È in vigore anche in tutti Paesi confinanti con la Svizzera. Al 8 marzo 2010, la Convenzione contava 44 Parti, tra cui figura la maggior parte dei Paesi dell'Europa occidentale e orientale, del Caucaso e della Comunità europea.

La Convenzione introduce un meccanismo d'informazione e di consultazione tra i Paesi per i progetti che possono avere un impatto pregiudizievole transfrontaliero importante sull'ambiente. Da un lato, mira a garantire la realizzazione di un esame dell'impatto sull'ambiente (EIA) da parte dei Paesi che intendono costruire un impianto che può avere un impatto transfrontaliero importante sull'ambiente – la Parte di origine (art. 22). Dall'altro, mira a garantire che la Parte di origine informi e consulti il o i Paesi limitrofi interessati dai potenziali impatti transfrontalieri importanti del progetto – Parte colpita – e disciplina i diritti e gli obblighi delle due Parti. In particolare, prevede che la Parte di origine notifichi tali progetti alla Parte colpita (art. 2 cpv. 4 e art. 3) in modo tale che quest'ultima possa partecipare alla procedura (art. 2 cpv. 6 e art. 5) e obbliga la Parte di origine a tener conto, nella sua decisione, dei risultati della consultazione del pubblico e dell'amministrazione della Parte colpita (art. 6).

La Convenzione si applica alle 17 attività elencate nell'appendice I che «possono avere un impatto pregiudizievole transfrontaliero importante» e ad altre attività che le Parti convengono di assoggettare alla Convenzione.

A livello pratico, in Svizzera i principi della Convenzione sono stati applicati finora in una ventina di casi. In occasione dell'ultima revisione nel dicembre 2008 dell'ordinanza concernente l'esame dell'impatto sull'ambiente (OEIA³), è stato tra l'altro inserito un articolo (art. 6a OEIA) che designa le autorità federali e cantonali che in Svizzera esercitano i diritti e gli obblighi che scaturiscono

¹ RS 0.814.06

² Gli articoli citati nel seguito del testo corrispondono agli articoli della Convenzione.

³ RS 814.011

dalla Convenzione. L'autorità competente per le questioni legate alla Convenzione in Svizzera è l'Ufficio federale dell'ambiente (UFAM): è il punto di contatto svizzero ai sensi della Convenzione.

1.2 Revisione della Convenzione

All'articolo 14, la Convenzione prevede che ogni Parte possa proporre emendamenti alla Convenzione.

Il 27 febbraio 2001, in occasione della seconda Riunione delle Parti, è stata adottata la decisione II/14 concernente gli emendamenti degli articoli 1 e 17 della Convenzione, il cui scopo era di ridefinire la nozione di «pubblico» e di offrire la possibilità di aderire alla Convenzione ai Paesi membri delle Nazioni Unite ma non della CEE-ONU. Questi emendamenti sono stati approvati dal Consiglio federale il 2 settembre 2009.

Il 4 giugno 2004, la terza Riunione delle Parti (Cavtat, Croazia) ha adottato la decisione III/7 relativa agli emendamenti degli articoli 2, 8, 11, 14 e 14bis e delle appendici I e VI della Convenzione, che precisano alcune disposizioni e aggiornano l'appendice I allo scopo di migliorare l'applicazione della Convenzione. Il presente rapporto esplicativo riguarda questi emendamenti.

2 Contenuto degli emendamenti del 4 giugno 2004 alla Convenzione

L'emendamento dell'**articolo 2** («Disposizioni generali») prevede l'inserimento di un nuovo capoverso, che permette alle Parti colpite di partecipare alla procedura di delimitazione della portata della valutazione dell'impatto sull'ambiente, ossia del contenuto del rapporto d'impatto sull'ambiente (RIA), a condizione che la Parte di origine preveda tale procedura.

Gli emendamenti dell'**articolo 8** («Cooperazione bilaterale e multilaterale») e dell'**appendice VI** («Elementi della cooperazione bilaterale e multilaterale») precisano che le disposizioni della Convenzione concernenti l'applicazione di accordi bilaterali o multilaterali si applicano anche ai relativi protocolli.

L'emendamento dell'**articolo 11** («Riunione delle Parti») inserisce tre nuovi capoversi, che disciplinano aspetti riguardanti le prerogative della riunione delle Parti. Precisa che possono essere sollecitati i servizi e la cooperazione di organi competenti con conoscenze specializzate utili per realizzare gli obiettivi della Convenzione. Autorizza inoltre le Parti a elaborare protocolli alla Convenzione, se del caso, e a creare gli organi sussidiari necessari per applicare la Convenzione.

L'emendamento dell'**articolo 14** («Emendamenti alla Convenzione») disciplina aspetti concernenti l'entrata in vigore degli emendamenti: gli emendamenti alla Convenzione entrano in vigore dopo che sono stati ratificati da tre quarti delle Parti presenti il giorno della loro adozione.

Un altro emendamento prevede l'inserimento di un nuovo articolo, l'**articolo 14 bis** («Esame del rispetto delle disposizioni»), che disciplina la verifica del rispetto delle disposizioni della Convenzione. Prevede che le Parti esaminino il modo in cui le disposizioni della Convenzione sono rispettate applicando la procedura di esame adottata dalla riunione delle Parti. Tale esame si basa tra l'altro sui rapporti periodici presentati dalle Parti, che stabiliscono la frequenza di tali rapporti e le informazioni da includervi. L'articolo 14 bis precisa inoltre che la procedura di esame del rispetto delle disposizioni della Convenzione si applica anche ai relativi protocolli.

L'emendamento dell'**appendice I** prevede la revisione della lista delle attività sottoposte alla Convenzione: estensione a nuove attività, ampliamento di attività esistenti, modifiche di carattere redazionale ecc. All'appendice I della Convenzione sono state apportate le modifiche seguenti:

- Estensione a nuove attività

Attività 7b «Costruzione di nuove strade a quattro o più corsie o allargamento di strade esistenti per portarle a quattro o più corsie [...]»; *attività 10b* «Impianti di eliminazione di rifiuti non pericolosi mediante incenerimento o trattamento chimico [...]»; *attività 18a e 18b* «Opere destinate al trasferimento di risorse idriche fra bacini fluviali [...]»; *attività 19* «Impianti di trattamento delle acque di scarico [...]»; *attività 20* «Impianti destinati all'allevamento intensivo di pollame o suini [...]»; *attività 21* «Costruzione di linee aeree per il trasporto di energia elettrica a una tensione di 220 kV o più [...]»; *attività 22* «Grandi impianti di produzione di energia mediante lo sfruttamento dell'energia eolica [...]».

- Ampliamento di attività esistenti

Attività 2 « (Centrali nucleari ed altri reattori nucleari), compresi lo smantellamento e la dismissione di tali centrali o reattori»; *attività 12* «(Lavori di incanalamento di acque sotterranee) o di ricarica artificiale delle acque sotterranee [...]»; *attività 13* «(Impianti per la fabbricazione di carta, di pasta da carta) e di cartone [...]»; *attività 14* «(Sfruttamento di miniere) e di cave [...]»; *attività 15* «(Produzione di idrocarburi in mare.) Estrazione di petrolio e gas naturale a scopi commerciali [...]».

- Modifiche di carattere redazionale

Suddivisione dell'*attività 2* in due attività; l'*attività 8* «Oleodotti e gasdotti» è riformulata in «Canalizzazioni di grande sezione per il trasporto di petrolio, gas o prodotti chimici».

- L'*attività 3*, che riguarda il trattamento, lo stoccaggio e l'eliminazione di rifiuti radioattivi, è estesa ai combustibili nucleari irradiati. È inoltre riformulata.
- Sono definiti il momento in cui «le centrali o gli altri reattori nucleari non sono più considerati impianti nucleari» e la nozione di «aeroporto».
- Le *attività 1, 4, 5, 6, 9, 11, 16 e 17* sono rimaste invariate.

3 Commenti

Sulla scorta dell'esperienza acquisita nell'applicazione della Convenzione e dell'evoluzione dello strumento di EIA a livello nazionale e internazionale, nonché nell'ambito di altre convenzioni concernenti l'ambiente, la proposta di emendare gli articoli 2, 8, 11, 14 e 14bis e le appendici I e VI è stata accolta favorevolmente da tutte le delegazioni, tra cui la Svizzera, e adottata dalla terza Riunione delle Parti nella decisione III/7 del 4 giugno 2004.

Gli emendamenti comprendono modifiche e complementi a livello redazionale e contenutistico, che permettono di armonizzare la Convenzione con gli altri obiettivi di diritto comune e accordi internazionali, in particolare le direttive della Comunità europea, il Protocollo alla Convenzione del 21 maggio 2003⁴ sulla valutazione ambientale strategica nonché la Convenzione di Aarhus del 25 giugno 1998 sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale⁵.

L'emendamento dell'articolo 2 permette di rafforzare i vantaggi di una cooperazione internazionale precoce nell'ambito degli EIA, senza modificare la prassi in vigore tra la Svizzera e i Paesi limitrofi.

⁴ Protocollo del 2003 alla Convenzione sulla valutazione dell'impatto ambientale in un contesto transfrontaliero concernente la valutazione ambientale strategica. Non ratificato dalla Svizzera.

⁵ Convenzione CEE-ONU del 1998 sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale: in corso di ratifica da parte della Svizzera.

Gli emendamenti degli articoli 8, 11 e 14 e dell'appendice VI precisano alcune disposizioni che finora non erano del tutto esplicite nella Convenzione, ma non comportano nuovi obblighi per le Parti.

Gli emendamenti degli articoli 8 e 11 e dell'appendice VI ancorano giuridicamente la possibilità di elaborare dei protocolli alla Convenzione, ma non apportano diritti supplementari dal momento che in pratica è già stato elaborato il Protocollo del 2003 sulla valutazione ambientale strategica. Alla stessa stregua, l'emendamento dell'articolo 11 sancisce giuridicamente la possibilità di creare degli organi sussidiari necessari all'applicazione della Convenzione, come il gruppo di lavoro già esistente.

Per finire, il testo attuale della Convenzione prevede che gli emendamenti entrino in vigore dopo la ratifica da parte di tre quarti delle Parti; l'emendamento dell'articolo 14 precisa che gli emendamenti entrano in vigore dopo che sono stati ratificati da tre quarti delle Parti presenti alla riunione delle Parti il giorno della loro adozione.

Il nuovo articolo 14bis iscrive nella Convenzione l'obbligo giuridico per tutte le Parti di presentare un rapporto sull'applicazione e il rispetto delle disposizioni della Convenzione, ma non comporta nuovi obblighi concreti per le Parti. In occasione delle ultime tre riunioni delle Parti nel 2001, 2004 e 2008, le Parti hanno infatti adottato decisioni riguardanti il piano di lavoro che prevedono attività relative al rispetto delle disposizioni della Convenzione («Esame dell'applicazione della Convenzione» nella decisione II/11, «Rispetto delle disposizioni e applicazione della Convenzione» nelle decisioni III/9 e IV/7). Le Parti, Svizzera compresa, hanno quindi già reso conto delle loro attività per i periodi fino al 2003 nonché 2003-2005 e prossimamente lo faranno per il periodo 2006-2009.

L'emendamento dell'appendice I permette di aggiornare e unificare la lista delle attività sottoposte alla Convenzione con gli altri obiettivi di diritto comune e accordi internazionali. La Convenzione non è più vincolante del diritto svizzero per quanto riguarda il campo d'applicazione e gli impianti soggetti all'EIA, anche se la descrizione delle attività nell'appendice I della Convenzione è differente da quella che figura nell'allegato dell'OEIA. Le nuove attività elencate nell'appendice I figurano già nell'allegato dell'OEIA con gli stessi valori limite o con valori più severi rispetto a quelli dell'appendice I della Convenzione (ad esempio le attività 21 e 22 che si ritrovano nell'allegato dell'OEIA ai punti 22.2 e 21.8) oppure non esistono in Svizzera (ad esempio l'attività 15). Per quanto riguarda l'ampliamento dell'attività 2 concernente lo smantellamento delle centrali nucleari, quest'ultimo è già soggetto all'EIA in Svizzera: l'articolo 62 della legge sull'energia nucleare (LEnu⁶), «Disattivazione di impianti nucleari», rimanda infatti alle disposizioni applicabili alla procedura di rilascio della licenza di costruzione. Siccome la licenza di costruzione di un impianto nucleare è soggetta all'EIA (punto 21.1 dell'allegato dell'OEIA), lo è anche la disattivazione e in tal caso l'articolo 45 lettera i dell'ordinanza sull'energia nucleare (OENU⁷) prevede l'elaborazione di un rapporto d'impatto sull'ambiente. L'approvazione di questo emendamento non richiede quindi nessun adeguamento di leggi o ordinanze in Svizzera.

Gli emendamenti degli articoli 2, 8, 11, 14 e 14 bis e delle appendici I e VI contribuiscono a migliorare la cooperazione internazionale nonché l'attuazione e l'applicazione delle disposizioni della Convenzione e a sfruttare meglio le sinergie con altri accordi multilaterali relativi all'ambiente.

⁶ RS 732.1
⁷ RS 732.11

4 Entrata in vigore degli emendamenti

Attualmente, gli emendamenti alla Convenzione entrano in vigore dopo che sono stati ratificati da tre quarti delle Parti. La Convenzione conta 44 Parti (stato al 8 marzo 2010): per far entrare in vigore gli emendamenti sono quindi necessarie 33 ratifiche.

Al 8 marzo 2010, 15 Parti avevano ratificato gli emendamenti, tra cui la Comunità europea, la Germania e l'Austria. Negli ultimi anni, il tasso di ratifiche è in continuo aumento.

5 Ripercussioni

5.1 Ripercussioni sulle finanze e sul personale della Confederazione

L'approvazione degli emendamenti del 2004 alla Convenzione non avrà ripercussioni sulle finanze e sul personale della Confederazione. Già oggi, l'applicazione della Convenzione rientra in parte nella sfera di competenza della Confederazione: l'UFAM è infatti il suo punto focale.

5.2 Ripercussioni per l'economia

L'approvazione degli emendamenti oggetto del presente messaggio non avrà verosimilmente ripercussioni per l'economia svizzera.

5.3 Ripercussioni per i Cantoni

L'approvazione degli emendamenti non avrà ripercussioni per i Cantoni dal momento che già oggi l'applicazione della Convenzione rientra in parte nella sfera di competenza dei Cantoni.

5.4 Ripercussioni sul diritto svizzero

L'approvazione degli emendamenti del 2004 alla Convenzione e in particolare l'estensione del campo d'applicazione (appendice I) è compatibile con l'ordinamento giuridico svizzero: non sarà quindi necessario recepire le nuove disposizioni nel diritto nazionale.

6 Programma di legislatura

L'approvazione da parte della Svizzera degli emendamenti del 4 giugno 2004 alla Convenzione non è menzionata espressamente nel programma di legislatura 2007-2011⁸; il miglioramento dell'EIA sul piano internazionale è tuttavia conforme all'obiettivo 12 «Utilizzare con parsimonia le risorse naturali».

7 Costituzionalità

La base costituzionale del decreto federale concernente l'approvazione degli emendamenti del 4 giugno 2004 alla Convenzione è costituita dall'articolo 54 capoverso 1 della Costituzione (Cost⁹), che autorizza la Confederazione a concludere trattati con Stati esteri. L'approvazione compete all'Assemblea federale in virtù dell'articolo 166 capoverso 2 Cost.

Ai sensi dell'articolo 141 capoverso 1 lettera d Cost, i trattati di diritto internazionale sottostanno a referendum facoltativo se sono di durata indeterminata e indenunciabili (cpv. 1), prevedono l'adesione a un'organizzazione internazionale (cpv. 2) o comprendono disposizioni importanti che

⁸ FF 2008 597

⁹ RS 101

contengono norme di diritto o per l'attuazione dei quali è necessaria l'emanazione di leggi federali (cpv. 3).

La Convenzione emendata è conclusa per una durata indeterminata, ma può essere denunciata in qualsiasi momento. Non prevede l'adesione a nessuna organizzazione internazionale. Resta da stabilire se gli emendamenti contengono disposizioni importanti che introducono norme di diritto. Ai sensi dell'articolo 22 capoverso 4 della legge sul Parlamento¹⁰, contengono norme di diritto le disposizioni che, in forma direttamente vincolante e in termini generali ed astratti, impongono obblighi, conferiscono diritti o determinano competenze. Una norma di diritto internazionale è inoltre considerata importante se l'oggetto che è chiamata a disciplinare presuppone che sia recepita nel diritto nazionale sotto forma di legge federale, conformemente all'articolo 164 capoverso 1 Cost. L'emendamento dell'appendice I modifica la lista delle attività sottoposte alla Convenzione e comporta quindi l'obbligo di sottoporre questi nuovi impianti all'EIA ai sensi dell'articolo 10a della legge sulla protezione dell'ambiente¹¹. Questo emendamento contiene pertanto disposizioni importanti che introducono norme di diritto.

Di conseguenza, il decreto federale sottoposto ad approvazione sottostà a referendum facoltativo in materia di trattati internazionali conformemente all'articolo 141 capoverso 1 lettera d Cost.

¹⁰ RS 171.10

¹¹ RS 814.01