

14.xxx

**Messaggio
concernente l'approvazione della Convenzione di Minamata sul mercurio**

del 19.11.2014

Fa fede soltanto la versione che sarà pubblicata ufficialmente

Onorevoli presidenti e consiglieri,

Con il presente messaggio vi sottoponiamo per approvazione il disegno di decreto federale relativo alla Convenzione di Minamata sul mercurio.

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

...

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione,
Didier Burkhalter
La cancelliera della Confederazione,
Corina Casanova

Compendio

Il 10 ottobre 2013 a Kumamoto (Giappone) la Svizzera, insieme ad altri 91 Stati, ha firmato la Convenzione di Minamata sul mercurio che ora attende di essere ratificata. Grazie alla Convenzione l'impiego di una sostanza tossica quale il mercurio sarà ridotto al fine di proteggere l'ambiente e la salute umana a livello mondiale. La Svizzera ha contribuito in modo determinante alla proficua conclusione dei negoziati della Convenzione.

Situazione iniziale

Il mercurio e i suoi composti continuano a essere usati in tutto il mondo. Un uso improprio del mercurio ha gravi effetti sull'uomo e sull'ambiente come dimostrato da quanto accaduto nella città giapponese di Minamata, dove l'avvelenamento da mercurio ha provocato la morte di circa 3000 persone e danneggiato permanentemente la salute di ben 65 000 persone. In Svizzera, grazie a provvedimenti efficaci adottati a livello nazionale, le emissioni di mercurio sono ormai irrilevanti. Tuttavia le misure attuate a livello nazionale non sono sufficienti per contrastare i rischi legati al mercurio e ai composti di mercurio, in quanto questi si diffondono in tutto il mondo attraverso l'aria, l'acqua, la catena alimentare, i rifiuti e i prodotti. Pertanto l'attuazione della Convenzione per la protezione dell'ambiente e della salute dell'uomo è importante anche in Svizzera. La necessità di attuare la Convenzione come pure gli effetti che ne scaturiscono appaiono particolarmente evidenti nei Paesi in via di sviluppo ed emergenti nonché in quei Paesi che sono in ritardo sul piano tecnico ed economico nel raggiungimento di standard ambientali adeguati.

La Svizzera, quale iniziatrice e partecipante attiva alle negoziazioni, ha prestato un contributo decisivo nel mantenere elevato il livello delle misure contenute nella Convenzione e nel regolamentare l'impiego del mercurio per l'intero ciclo di vita. In tal modo ha anche confermato il suo ruolo guida nella politica internazionale in materia di

prodotti chimici e di rifiuti. Per motivi di efficienza e di costo, la Svizzera persegue l'obiettivo di integrare il Segretariato della Convenzione di Minamata nel Segretariato comune delle Convenzioni di Basilea, Rotterdam e Stoccolma. Questo rafforzerà tra l'altro la posizione di Ginevra quale città internazionale.

Contenuto del progetto

La Convenzione di Minamata stabilisce norme vincolanti di diritto internazionale per la gestione e l'utilizzo del mercurio e combatte a livello globale gli effetti dannosi del mercurio e dei suoi composti. Grazie alla Convenzione l'impiego del mercurio nel ciclo dell'economia e delle sostanze sarà ridotto il più possibile, mentre per il restante mercurio saranno fissate norme per la protezione dell'ambiente e della salute.

La Convenzione di Minamata vieta l'apertura di nuove miniere di mercurio e limita l'esercizio di quelle esistenti. Prevede una riduzione del commercio internazionale di questo metallo, che richiederà un assenso preliminare scritto da parte del Paese importatore e sarà autorizzato solo per gli scopi consentiti dalla Convenzione o per lo smaltimento. A partire da una data specifica saranno vietati i prodotti contenenti mercurio come i termometri o le batterie, e i processi industriali come l'elettrolisi cloroalcalina per i quali sono disponibili alternative equiparabili. L'impiego di amalgama dentale non è completamente vietato, ma è ridotto attraverso l'adozione di apposite misure. I Paesi in cui si pratica l'estrazione di oro artigianale e su piccola scala sono tenuti a limitare, e ove fattibile, ad eliminare del tutto l'utilizzo di mercurio in questo settore. Per le principali fonti di emissione come le centrali termoelettriche e le caldaie industriali alimentate a carbone, gli impianti a combustione industriali, gli impianti per l'estrazione di metalli non ferrosi, gli impianti per l'incenerimento dei rifiuti e i cementifici, sono previste misure di contenimento delle emissioni. Inoltre sono definite le norme per una gestione corretta e uno stoccaggio temporaneo in sicurezza ed efficace dal punto di vista ambientale delle scorte di mercurio inutilizzate e dei rifiuti di mercurio, per lo smaltimento dei rifiuti di mercurio nonché per il loro movimento oltre frontiera.

La Convenzione ha istituito un meccanismo efficiente ed efficace per verificare il rispetto delle disposizioni da essa previste. Il finanziamento per la creazione di capacità e la cooperazione tecnica tra gli Stati Parti avviene tramite il Fondo globale per l'ambiente (Global Environment Facility, GEF) e ciò soddisfa un'esigenza della Svizzera. Inoltre, su pressione dei Paesi in via di sviluppo, è stata decisa l'istituzione di uno specifico Programma internazionale.

Lo sviluppo della Convenzione, il controllo e la regolamentazione del meccanismo di finanziamento e l'elaborazione delle direttive tecniche e organizzative sono di competenza della Conferenza delle Parti. La Svizzera, in qualità di Stato Parte alla Convenzione, si assumerà determinati obblighi finanziari; inoltre la sua candidatura a sede del Segretariato della Convenzione avrà ripercussioni finanziarie. Nel complesso è previsto un contributo annuale di circa tre milioni di franchi. Presso la Confederazione sarà necessario creare un posto di lavoro supplementare al 50 per cento.

I Cantoni e l'economia svizzera sono poco interessati dalla Convenzione grazie alla legislazione nazionale già esistente in materia di prodotti chimici. Ad essere direttamente interessate sono solo le imprese che operano nel riciclaggio del mercurio proveniente dai rifiuti e nella sua messa in commercio come materia prima.

Indice

Compendio	2
1 Punti essenziali del progetto	6
1.1 Situazione iniziale	6
1.2 Svolgimento dei negoziati	8
1.3 Risultato dei negoziati	9
1.4 Sintesi del contenuto della Convenzione	9
1.5 Valutazione	10
2 Commento ai singoli articoli della Convenzione	11
3 Ripercussioni	18
3.1 Ripercussioni per la Confederazione	18
3.1.1 Ripercussioni finanziarie	18
3.1.2 Ripercussioni per il personale	20
3.1.3	21
3.2 Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni, per le città, gli agglomerati e le regioni di montagna	21
3.3 Ripercussioni per l'economia nazionale	21
3.4 Ripercussioni per la società	24
3.5 Ripercussioni per l'ambiente	24
3.6	24
4 Rapporto con il programma di legislatura e le strategie nazionali del Consiglio federale	25
4.1 Rapporto con il programma di legislatura	25
4.2 Rapporto con le strategie del Consiglio federale	25
5 Aspetti giuridici	25
5.1 Costituzionalità	25
5.2 Forma dell'atto	26

Messaggio

1 Punti essenziali del progetto

1.1 Situazione iniziale

Il mercurio è un metallo pesante che a temperatura ambiente diventa liquido ed emette vapori. Per le sue caratteristiche tecniche e chimiche continua a essere utilizzato ancora in tutto il mondo per molte applicazioni industriali, per esempio nel settore chimico, nella protezione delle piante, negli strumenti di misurazione o nell'estrazione artigianale dell'oro. Le principali fonti di emissione del mercurio sono rappresentate dall'estrazione artigianale di oro nelle piccole miniere mediante l'impiego di mercurio, dall'aria di scarico proveniente dalle centrali termoelettriche a carbone e da altri processi di combustione, dall'incenerimento improprio dei rifiuti contenenti mercurio e dai processi industriali in cui si impiega il mercurio. Nell'acqua e nel suolo il mercurio può dare origine a composti organici di mercurio e diffondersi così nell'ambiente. Tali composti sono assorbiti da microorganismi e altri piccoli esseri viventi ed eliminati solo molto lentamente. Di conseguenza il mercurio si accumula nella catena alimentare (p. es. nei pesci che si nutrono di piccoli esseri viventi) e infine anche nel corpo umano.

Il mercurio e i suoi composti sono altamente tossici e rappresentano un grande pericolo per l'ambiente e la salute dell'uomo. Nell'uomo l'assunzione di una minima quantità di questi composti è sufficiente per causarne la morte. Una particolare minaccia per l'uomo e l'ambiente è rappresentata dalle intossicazioni croniche, che possono provocare disturbi neurologici, danneggiare i polmoni e il sistema immunitario. Il mercurio agisce come un potente veleno cellulare per il fegato, i reni e il cervello. Lo sviluppo psichico dei feti, dei neonati e dei bambini può essere compromesso. Le drammatiche conseguenze delle emissioni di mercurio sono state portate all'attenzione dell'opinione pubblica mondiale in seguito all'avvelenamento subito dagli abitanti di Minamata. Per decenni un'industria chimica a Minamata (Giappone) ha scaricato in mare le acque reflue di processo contaminate da mercurio. Il mercurio si è così accumulato nei pesci che costituendo il principale alimento per la popolazione locale ha provocato l'avvelenamento di numerose persone. Il caso di Minamata ha causato la morte di ben 3000 persone e danneggiato permanentemente la salute di circa 65 000 persone.

Attualmente in Svizzera, grazie all'adozione di provvedimenti efficaci al livello nazionale, le emissioni di mercurio sono irrilevanti. Tuttavia i rischi per l'ambiente e la salute derivanti dal mercurio non possono essere contrastati in maniera efficace unicamente tramite l'adozione di misure a livello nazionale, in quanto il mercurio può essere trasportato attraverso l'aria, la catena alimentare e i prodotti diffondendosi così in tutto il mondo anche a molta distanza dall'originaria fonte di emissione.

Il primo passo è stata l'approvazione ad Aarhus (Danimarca) nel 1998 del Protocollo sui metalli pesanti nell'ambito della Convenzione UNECE sull'inquinamento atmosferico transfrontaliero a grande distanza. Il Protocollo è in vigore dal 2003 ed è stato ratificato da 32 Paesi dell'Europa e del Nordamerica tra cui, il 14 novembre 2000, anche la Svizzera (RS 0.814.326). L'obiettivo del Protocollo sui metalli pesanti è la riduzione delle emissioni di metalli pesanti velenosi trasportati a grande distanza, in particolare piombo, cadmio e mercurio. Tra il 1990 e il 2010 in Europa le emissioni di mercurio sono state ridotte del 60 per cento. Nel dicembre 2012, le Parti al Protocollo hanno approvato una revisione del Protocollo sui metalli pesanti. In tale occasione le limitazioni delle emissioni imposte a determinati impianti industriali sono state adeguate allo stato della tecnica. Considerata la dimensione globale della problematica del mercurio, un accordo a livello regionale non è una soluzione sufficiente. Un Paese può anche vietare l'introduzione di prodotti contenenti mercurio e sforzarsi di controllare attentamente che il tenore di mercurio rientri nei valori limite, per esempio anche nei pesci, ma la protezione contro l'inquinamento atmosferico oltre frontiera derivante dai vapori e dai composti volatili di mercurio resta comunque insufficiente. Solo intervenendo sulle fonti di emissione con delle misure specifiche è possibile garantire anche in Svizzera una protezione globale contro l'esposizione al mercurio.

Spesso tali fonti sono ubicate nei Paesi in via di sviluppo, dove il mercurio rappresenta uno dei problemi prioritari per l'ambiente e la salute. Pertanto una regolamentazione globale è anche un'esigenza sul piano della politica di sviluppo. Per tutti questi motivi la Svizzera ha assunto da anni un ruolo attivo e di primo piano per l'elaborazione di un accordo sul mercurio.

1.2 Svolgimento dei negoziati

Nel 2002 il Programma delle Nazioni Unite per l'ambiente (UNEP) ha pubblicato una sintesi degli studi scientifici che dimostrano la dimensione globale degli effetti dannosi del mercurio.¹ I primi Paesi a reagire e a chiedere l'elaborazione di norme vincolanti a livello internazionale sul mercurio e altri metalli pesanti sono stati la Svizzera e la Norvegia. Dopo il superamento dell'iniziale resistenza di USA, Canada, Australia, Nuova Zelanda, India e Cina, i Ministri dell'ambiente nel febbraio 2009 in occasione della 25esima riunione del Consiglio di amministrazione dell'UNEP hanno approvato un mandato per negoziare una convenzione globale e giuridicamente vincolante sul mercurio.

Le negoziazioni hanno avuto inizio nel giugno 2010 e la Svizzera ha avuto un ruolo centrale nel corso dell'intero processo di negoziazione. Insieme ad un gruppo di Stati che condividono gli stessi principi, da essa istituito e guidato, ha influenzato decisamente i negoziati e ha sostenuto il processo sia mettendo a disposizione degli esperti sia finanziariamente.

Punti critici della negoziazione sono stati in particolare:

- il meccanismo di finanziamento;
- la distinzione tra Paesi in via di sviluppo e Paesi industrializzati;
- il concetto di divieto (divieto generale con deroghe versus lista di divieto esplicita);
- la strutturazione del meccanismo di verifica del rispetto delle disposizioni;
- i periodi di transizione per i divieti;
- i valori limite delle emissioni;
- le misure in relazione all'estrazione di oro artigianale e su piccola scala; nonché
- il coinvolgimento degli USA nella procedura obbligatoria dell'assenso preliminare con conoscenza di causa.

Le negoziazioni si sono concluse come previsto nel gennaio 2013 a Ginevra, dopo cinque tornate negoziali. Il 10 ottobre 2013 a Kumamoto, in Giappone, 91 Paesi e l'UE hanno firmato la Convenzione, che per entrare in vigore deve essere ora ratificata da almeno 50 Paesi. Probabilmente ci vorranno circa tre anni fino a quando tutti

¹ Global Mercury Assessment, UNEP Chemicals, dicembre 2002, Ginevra. Svizzera.

questi Stati avranno ratificato la Convenzione. Gli USA lo hanno già fatto e sono il primo Stato Parte.

1.3 Risultato dei negoziati

La Convenzione di Minamata stabilisce per il mercurio norme internazionali giuridicamente vincolanti senza fare distinzione tra i Paesi in via di sviluppo e i Paesi industrializzati. Persegue un approccio globale e copre l'intero ciclo di vita del mercurio. Prevede obblighi giuridicamente vincolanti per la riduzione dell'offerta di mercurio e norme che ne disciplinano il commercio. Prevede limitazioni in relazione all'impiego di mercurio nei prodotti, nei processi e nelle applicazioni come l'estrazione di oro artigianale e su piccola scala, stabilisce misure per il contenimento delle emissioni e per l'adozione delle migliori procedure e tecnologie disponibili ed economicamente accessibili. Impone inoltre agli Stati Parti di effettuare uno stoccaggio (definitivo) del mercurio e dei rifiuti di mercurio efficace dal punto di vista ambientale e in sicurezza. Grazie alla Convenzione l'impiego di mercurio è il più possibile ridotto nel ciclo dell'economia e delle sostanze, mentre per il restante mercurio sono fissate norme per la protezione dell'ambiente e della salute.

1.4 Sintesi del contenuto della Convenzione

La Convenzione di Minamata contiene soprattutto norme in relazione a quanto riportato di seguito:

- divieto di aprire nuove miniere di mercurio ed esercizio delle miniere di mercurio esistenti limitato ad un periodo massimo di 15 anni dall'entrata in vigore della Convenzione;
- limitazione del commercio internazionale di mercurio agli usi consentiti dalla Convenzione o allo stoccaggio temporaneo effettuato in maniera efficace dal punto di vista ambientale nonché obbligo di un assenso preliminare scritto da parte dello Stato importatore;
- divieto a partire da una data specifica di quei prodotti e processi, che contengono o impiegano mercurio, per i quali esistono alternative equiparabili;
- obbligo di impiegare l'avanzo di quantitativi di mercurio derivante dalla dismissione di impianti per l'elettrolisi cloroalcalina solo nell'ambito dello stesso settore industriale oppure di smaltirlo e immagazzinarlo definitivamente in sicurezza e in maniera efficace dal punto di vista ambientale;

- misure concrete finalizzate alla riduzione dell'impiego di amalgama dentale contenente mercurio;
- misure di riduzione per le principali fonti di emissione di mercurio;
- obbligo da parte dei Paesi in cui si pratica l'estrazione di oro artigianale e su piccola scala di elaborare un piano in cui è stabilito come limitare, e ove fattibile, eliminare del tutto il mercurio in questo settore;
- disposizioni per lo stoccaggio temporaneo in sicurezza ed efficace dal punto di vista ambientale, per la corretta gestione e per lo smaltimento dei rifiuti di mercurio;
- meccanismo efficiente ed efficace per verificare il rispetto delle disposizioni da parte degli Stati Parti e per adottare misure appropriate;
- finanziamento multilaterale efficiente e coerente tramite il Fondo globale per l'ambiente (GEF) e altri strumenti di finanziamento.

1.5 Valutazione

La Svizzera, quale iniziatrice e partecipante molto attiva alle negoziazioni, ha contribuito in maniera decisiva a mantenere elevato il livello delle misure contenute nella Convenzione e a garantire una regolamentazione globale che copre l'intero ciclo di vita del mercurio. In tal modo ha anche confermato il suo ruolo guida nella politica internazionale in materia di prodotti chimici e di rifiuti.

La Convenzione di Minamata rappresenta un grande successo per la governance ambientale internazionale ed è una dimostrazione di come sia tuttora possibile a livello multilaterale trovare soluzioni ambiziose. La Svizzera si adopererà affinché il Segretariato della nuova Convenzione venga integrato nel Segretariato comune delle Convenzioni di Basilea, Rotterdam e Stoccolma, con sede a Ginevra. In tal modo Ginevra rafforzerà ulteriormente la sua posizione di città internazionale e il suo ruolo di centro di competenza per la politica internazionale in materia di rifiuti e di prodotti chimici.

Art. 1 e 2 Obiettivo e definizioni

L'obiettivo della Convenzione è di proteggere la salute umana e l'ambiente dagli effetti negativi delle emissioni e dei rilasci antropogenici di mercurio e di composti contenenti mercurio (*art. 1*).

La Convenzione vale per gli Stati Parti ovvero per ciascuno Stato o gruppo di Stati che fa parte di un'organizzazione regionale d'integrazione economica (p. es. UE) e che ha ratificato la Convenzione.

L'articolo 2 elenca le definizioni adottate nel testo della Convenzione.

Art. 3 Offerta e commercio di mercurio

In questo articolo sono fissate le misure per limitare l'offerta di mercurio e di determinati composti del mercurio e per controllarne il commercio. Tale articolo non si applica al mercurio impiegato per scopi di ricerca, alle tracce di mercurio naturalmente presenti nei minerali o nei vettori energetici fossili e ai prodotti contenenti mercurio. Le misure principali sono le seguenti:

- le Parti non possono aprire nuove miniere di mercurio e devono chiudere quelle esistenti al più tardi 15 anni dopo l'entrata in vigore della Convenzione;
- il mercurio può essere esportato solo per gli usi esplicitamente consentiti dalla Convenzione o per lo stoccaggio temporaneo effettuato in maniera efficace dal punto di vista ambientale;
- le Parti devono censire i loro depositi e le loro fonti di mercurio e redigere un rapporto;
- l'avanzo di quantitativi di mercurio derivante dalla dismissione di impianti per l'elettrolisi cloroalcalina secondo il procedimento per amalgama può essere impiegato dalle Parti solo nell'ambito dello stesso settore industriale oppure essere eliminato e immagazzinato definitivamente in sicurezza in maniera efficace dal punto di vista ambientale;
- ogni Stato Parte può esportare mercurio
 - verso un altro Stato Parte solo con il consenso scritto della Parte importatrice attestante l'uso del mercurio o il suo stoccaggio in sicurezza e in maniera efficace dal punto di vista ambientale secondo quanto previsto dalla Convenzione;
 - verso uno Stato non-Parte solo con il consenso scritto della Parte importatrice certificante che il mercurio sarà utilizzato in modo da salvaguardare la salute umana e l'ambiente e solo per gli usi consentiti o per lo stoccaggio in sicurezza e in maniera efficace dal punto di vista ambientale secondo quanto previsto dalla Convenzione;
- l'importazione da uno Stato non-Parte è consentita solo a condizione che la Parte esportatrice certifichi che il mercurio proviene da fonti autorizzate secondo la Convenzione;
- fino alla prima riunione della Conferenza delle Parti, le Parti devono elaborare insieme una direttiva per l'identificazione dei depositi di mercurio e concretizzare delle misure finalizzate al controllo dell'importazione e dell'esportazione.

Art. 4, 5 e 6 Prodotti contenenti mercurio, processi produttivi in cui si fa uso di mercurio, deroghe

I prodotti ovvero i processi che contengono o impiegano mercurio e per i quali esistono alternative equiparabili saranno vietati a partire da una data specifica. La regolamentazione dettagliata è contenuta negli *allegati A e B* della Convenzione. Per le deroghe, limitate nel tempo, è prevista una procedura specifica.

Tra i principali prodotti che secondo *l'articolo 4 in combinato disposto con l'Allegato A parte I* saranno vietati a partire dal 2020 figurano: termometri, batterie, cosmetici, diversi tipi di lampade, strumenti medici di misurazione e interruttori. Per l'amalgama dentale esistono materiali sostitutivi come la plastica o la ceramica. Tuttavia le moderne tecnologie che impiegano questi materiali sono abbastanza costose oppure necessitano di un'infrastruttura (acqua, elettricità) e di logistica (sistemi di distribuzione) non sempre disponibili nei Paesi in via di sviluppo. Per tale motivo l'amalgama dentale non rientra tra i prodotti vietati. Le Parti devono tuttavia impegnarsi ad adottare le misure riportate nella parte II dell'Allegato A finalizzate alla riduzione dell'impiego di amalgama dentale e alla riduzione delle emissioni e dei rilasci di mercurio derivanti dai rifiuti di amalgama nell'aria e nell'acqua.

Due i processi produttivi chimico-tecnici vietati secondo *l'articolo 5 capoverso 2 in combinato disposto con l'Allegato B parte I*: gli impianti chimici per l'elettrolisi cloroalcalina secondo il procedimento per amalgama dal 2025 e gli impianti per la produzione di acetaldeide che utilizzano catalizzatori contenenti mercurio dal 2018. Per altri tre processi produttivi chimico-tecnici secondo *l'articolo 5 capoverso 3 in combinato disposto con l'Allegato B parte II* le Parti devono adottare misure vincolanti per la riduzione delle emissioni, in parte associate a valori obiettivo misurabili.

In base all'*articolo 6* le Parti hanno la facoltà di richiedere deroghe limitate nel tempo. La durata di una deroga è di cinque anni dalla data limite di messa al bando definitiva di un prodotto o di un processo produttivo e può essere prolungata al massimo di altri cinque anni. Le deroghe possono essere richieste solo nel momento in cui uno Stato diviene Parte della Convenzione o a partire dal momento in cui un prodotto o un processo è stato inserito nel relativo allegato e risulta vietato. Per ciascuna deroga devono essere spiegate dettagliatamente le ragioni per le quali è stata richiesta; in un registro pubblico sono riportate tutte le deroghe e i motivi della loro richiesta.

Art. 7 Attività estrattiva dell'oro a livello artigianale e su piccola scala

Questo articolo contiene le norme e le misure per limitare l'impiego di mercurio nell'attività estrattiva dell'oro a livello artigianale e su piccola scala (*Artisanal and Small Scale Gold Mining, ASGM*). L'utilizzo non conforme del mercurio nell'estrazione artigianale e su piccola scala dell'oro rappresenta un grande problema per i Paesi in via di sviluppo. Tuttavia nel corso dei negoziati è stata nuovamente abbandonata l'idea di un divieto generale di utilizzo del mercurio in questo settore - in base alle esperienze acquisite anche nell'ambito della cooperazione allo sviluppo svizzera. Considerato che il settore dell'ASGM di regola si colloca in un'area informale e che quindi opera in una zona legale grigia, un divieto sarebbe di difficile applicazione e non consentirebbe di raggiungere gli obiettivi attesi. Pertanto la Convenzione obbliga i Paesi in cui si svolgono attività estrattive dell'oro a livello artigianale a elaborare e attuare un piano d'azione nazionale con l'obiettivo di limitare, e per quanto possibile eliminare, l'utilizzo del mercurio. La Svizzera sosterrà i Paesi in via di sviluppo nell'elaborazione dei loro piani d'azione già nel periodo che intercorre tra la sottoscrizione e l'entrata in vigore della Convenzione (fase ad interim)

L'*Allegato C* della Convenzione disciplina dettagliatamente i requisiti richiesti per i piani d'azione nazionali. Tali piani devono tra l'altro promuovere il divieto delle pratiche più nocive per l'ambiente e la salute come pure incentivare la formalizzazione o la regolazione di questo settore spesso marginalizzato. È inoltre contemplata l'introduzione su base volontaria strumenti di mercato o norme per un'estrazione dell'oro senza impiego del mercurio. Uno strumento utile in questo senso è rappresentato dalla «*Better Gold Initiative*», progetto sostenuto dalla Svizzera. Mediante questa iniziativa, in collaborazione con i diversi attori coinvolti nella catena di creazione di valore (miniere, commercianti in oro, raffinerie, industrie degli orologi e dell'oro), i minatori dell'ASGM vengono sostenuti affinché introducano metodi estrattivi dell'oro ecologicamente e socialmente compatibili e soprattutto affinché abbandonino i vecchi metodi per passare a un'estrazione dell'oro che non utilizza il mercurio.

Art. 8 *Emissioni in atmosfera*

La Convenzione di Minamata stabilisce delle misure per la limitazione delle emissioni provenienti dalle principali fonti di emissioni. Tali fonti sono rappresentate dagli impianti di diversi rami industriali secondo l'*Allegato D*, distinti a loro volta tra impianti esistenti e nuovi. Un impianto è considerato nuovo se è stato costruito o modificato in maniera sostanziale da almeno un anno dall'entrata in vigore della Convenzione per la Parte interessata o dal momento in cui è stato inserito nell'*Allegato D*.

Per i nuovi impianti vige l'obbligo di applicare le migliori tecniche disponibili (*best available technique*: BAT) e le migliori pratiche ambientali (*best environment practices*: BEP). Per migliori tecniche disponibili secondo l'*articolo 2* si intendono le tecniche più efficaci per prevenire e, quando ciò non sia possibile, ridurre le emissioni in atmosfera e i rilasci nell'acqua e nel suolo di mercurio nonché il loro impatto sull'ambiente nel suo insieme, tenendo conto della fattibilità economica e tecnica per una determinata Parte o per un determinato impianto situato nel territorio di questa Parte. Per migliori pratiche ambientali secondo l'*articolo 2* si intende l'applicazione della combinazione più appropriata di misure di controllo e di strategie per la protezione dell'ambiente. Al fine di ridurre le emissioni, è richiesta per gli impianti esistenti l'applicazione di una combinazione appropriata di misure che tengano conto della situazione nazionale e che si prestino ad essere attuate mediante un piano d'attuazione nazionale volontario. Ciascuna Parte deve creare e mantenere un inventario delle emissioni da fonti rilevanti.

Fino alla prima riunione della Conferenza delle Parti, ciascuna Parte dovrà aver elaborato delle istruzioni per stabilire le BAT e le BEP, gli obiettivi di riduzione e i valori limite delle emissioni.

Art. 9 *Rilasci in acqua e nel suolo*

Ciascuna Parte, entro tre anni dall'entrata in vigore della Convenzione, deve identificare le categorie di fonti puntuali rilevanti responsabili dei rilasci di mercurio e dei suoi composti. Le Parti che ospitano tali fonti antropogeniche devono pianificare e attuare misure di riduzione, per esempio fissando valori limite per i rilasci in acqua e nel suolo oppure dotando gli impianti industriali delle BAT e applicando per il loro esercizio le BEP. Ciascuna Parte deve creare e mantenere un inventario delle emissioni da fonti rilevanti.

Le Parti devono quanto prima possibile elaborare e autorizzare direttive e strumenti appropriati per l'attuazione delle disposizioni previste da questo articolo.

Art. 10, 11 e 12 Stoccaggio temporaneo efficace dal punto di vista ambientale del mercurio non contenuto nei rifiuti; rifiuti di mercurio e siti contaminati

In base all'*articolo 10*, ciascuna Parte deve adottare le misure necessarie per effettuare uno stoccaggio temporaneo in maniera efficace dal punto di vista ambientale del mercurio e dei composti, che non rientrano nella definizione di rifiuti di mercurio e che sono destinati agli usi consentiti dalla Convenzione.

Sono considerati rifiuti di mercurio il mercurio, i composti di mercurio e i prodotti contenenti mercurio in quantità superiori ai valori soglia secondo l'*articolo 11 capoverso 2 e* che devono essere smaltiti o sono destinati allo smaltimento o ancora che devono essere smaltiti ai sensi delle vigenti leggi nazionali o delle disposizioni della presente Convenzione. Le disposizioni sulla corretta gestione, lo smaltimento e i movimenti oltre frontiera dei rifiuti sono congruenti con quelle della *Convenzione di Basilea sul controllo dei movimenti oltre frontiera di rifiuti pericolosi e sulla loro eliminazione, RS 0.814.05* (Convenzione di Basilea). Gli Stati Parti della Convenzione di Basilea come la Svizzera possono inoltre effettuare movimenti oltre frontiera dei rifiuti di mercurio secondo l'*articolo 11 capoverso 3 lettera c* solo allo scopo di un loro smaltimento effettuato in maniera efficace dal punto di vista ambientale.

La normativa relativa al risanamento dei siti contaminati secondo l'*articolo 12* è generale e stabilisce che ogni Stato Parte deve impegnarsi a sviluppare strategie adeguate per identificare e valutare i siti contaminati dal mercurio e dai suoi composti. Le misure di risanamento devono essere attuate in maniera ecocompatibile e operando una valutazione dei rischi per la salute umana e per l'ambiente.

Devono essere elaborati i valori soglia per la definizione dei rifiuti di mercurio, le direttive per lo stoccaggio temporaneo e lo stoccaggio definitivo di mercurio rispettivamente dei rifiuti di mercurio, nonché le indicazioni per il risanamento dei siti contaminati. Le relative decisioni e direttive sono messe a punto da un gruppo di esperti e successivamente sottoposte all'autorizzazione da parte della Conferenza delle Parti. Per il controllo dei movimenti oltre frontiera dei rifiuti di mercurio e per l'elaborazione delle linee guida tecniche per lo smaltimento di mercurio è prevista una cooperazione con gli organi della Convenzione di Basilea.

Art. 13 e 14 Finanziamento e assistenza tecnica

Il meccanismo di finanziamento per la creazione di capacità e per l'assistenza tecnica secondo l'*articolo 13* si compone di due elementi. Il Fondo globale per l'ambiente (GEF) è il principale meccanismo di finanziamento della Convenzione e in tal modo è anche soddisfatta l'esigenza della Svizzera che il GEF costituisca il principale meccanismo di finanziamento globale per l'ambiente. Inoltre, su pressione dei Paesi in via di sviluppo, è stata decisa l'istituzione di uno specifico Programma internazionale per la creazione di capacità e l'assistenza tecnica. Nel corso della sua prima riunione la Conferenza delle Parti affiderà a un'istituzione esistente il compito di gestire il programma e di decidere in merito alla sua durata. La Conferenza delle Parti fornirà a questo meccanismo di finanziamento gli opportuni orientamenti sulla direzione strategica, sulle priorità del programma e sulla cerchia di aventi diritto. Tutte le Parti sono invitate, su base volontaria, a finanziare tale meccanismo. Tale invito è rivolto anche al settore privato. Secondo l'*articolo 14* questo meccanismo di finanziamento deve essere integrato da altre fonti di finanziamento esistenti multilaterali, regionali e bilaterali, nonché dal trasferimento di tecnologia e dall'assistenza tecnica.

Art. 15. Comitato per l'attuazione e la verifica di conformità delle disposizioni (Implementation and Compliance Committee)

Quale organo sussidiario della Conferenza delle Parti è istituito un Comitato che supporta l'attuazione della Convenzione e verifica il rispetto delle disposizioni. Questo strumento è di estrema importanza per l'effettiva attuazione della Convenzione. Nella Convenzione sono già regolati dettagliatamente i meccanismi per l'avvio di una procedura, la composizione e le regole di procedura più importanti del Comitato nonché le possibili misure da adottare in caso di violazioni del trattato. In tal modo il Comitato può avviare la sua attività subito dopo l'entrata in vigore della Convenzione. In una prima fase il Comitato elabora le proprie regole di procedura che saranno quindi sottoposte ad approvazione nella seconda riunione della Conferenza delle Parti.

La dettagliata regolamentazione del Comitato deve essere considerata un grande risultato dei negoziati, al conseguimento del quale la Svizzera ha contribuito in modo particolare e con grande impegno. In altri accordi internazionali sull'ambiente, come nella *Convenzione di Rotterdam del 10 settembre 1998 concernente la procedura di assenso preliminare con conoscenza di causa per taluni prodotti chimici e antiparassitari pericolosi nel commercio internazionale (Convenzione PIC, RS 0.916.21)* e nella *Convenzione di Stoccolma del 22 maggio 2001 sugli inquinanti organici persistenti (Convenzione POP, RS 0.814.03)* manca una regolamentazione complessiva analoga e per questo motivo per le suddette convenzioni è finora bloccata l'istituzione dei relativi comitati.

Art. 16 Aspetti relativi alla salute

Un obiettivo della Convenzione è la protezione della salute umana dagli effetti negativi derivanti dall'esposizione al mercurio. Anche se la maggior parte delle misure della Convenzione persegue, direttamente o indirettamente, questo obiettivo, per alcuni Parti era importante dare all'aspetto della salute un peso maggiore mediante un articolo specifico. Pertanto l'*articolo 16*, con le misure volontarie da esso previste, dà maggior rilievo nell'ambito dell'attuazione della Convenzione al settore della salute sia sul piano nazionale che internazionale (l'Organizzazione Mondiale per la salute, WHO; l'Organizzazione Internazionale del Lavoro, ILO).

Art. 17 e 18 Scambio di informazioni, sensibilizzazione e istruzione del pubblico

Tanto lo scambio di informazioni tra le Parti quanto l'informazione al pubblico rivestono un ruolo fondamentale. In base all'*articolo 17* le Parti devono scambiarsi informazioni di carattere ecologico, tecnico e di rilievo per la salute e possono avvalersi del Segretariato della Convenzione quale strumento di cooperazione e di supporto. L'*articolo 18* esorta le Parti a rendere accessibili e quindi a diffondere al pubblico le informazioni disponibili e a sensibilizzarlo in relazione agli effetti connessi all'esposizione al mercurio per la salute umana e l'ambiente.

Art. 19 Ricerca, sviluppo e monitoraggio

Le Parti devono impegnarsi ad allestire inventari sull'uso, il consumo, le emissioni in atmosfera e i rilasci in acqua e nel suolo del mercurio avvalendosi a tale scopo delle reti esistenti per il monitoraggio del mercurio e dei programmi di ricerca rilevanti a

tal fine. La creazione di questi inventari è un presupposto fondamentale per l'attuazione della Convenzione; la Svizzera prevede inoltre di offrire il suo sostegno ai Paesi che svolgono un ruolo chiave.

Art. 20 e 21 Piani di attuazione e rapporti

L'elaborazione di un piano di attuazione generale è facoltativa. È invece obbligatoria la stesura di un rapporto nazionale sulle misure adottate per l'attuazione della Convenzione. La Conferenza delle Parti in occasione della prima riunione dovrà decidere in merito al formato e alla periodicità di questi rapporti.

Art. 22 Valutazione dell'efficacia della Convenzione

Una prima valutazione dell'efficacia è prevista al massimo sei anni dopo l'entrata in vigore della Convenzione.

Art. 23 e 24 Conferenza delle Parti, Segretariato

L'*articolo 23* prevede che la prima riunione della Conferenza delle Parti sia convocata entro un anno dall'entrata in vigore della Convenzione, le successive riunioni ordinarie si terranno poi a intervalli regolari. In occasione della prima riunione devono essere decise e adottate per consenso le regole di procedura e le regole di finanziamento. La Conferenza delle Parti ha il compito di monitorare e di valutare l'attuazione della Convenzione e di decidere in particolare in merito agli adeguamenti degli allegati.

Secondo l'*articolo 24* l'UNEP è incaricata della direzione del Segretariato della Convenzione. Oltre ai compiti tradizionali di un Segretariato è evidenziata esplicitamente la possibilità da parte della Conferenza delle Parti di decidere una cooperazione e una coordinazione più strette con i Segretariati di altri organismi internazionali, in particolare quelli dei settori delle sostanze chimiche e dei rifiuti. La Conferenza diplomatica per la sottoscrizione della Convenzione nell'ottobre 2013 in Giappone nella sua risoluzione conclusiva ha sostenuto espressamente la stretta collaborazione tra il Segretariato della Convenzione di Minamata e il Segretariato comune delle Convenzioni di Basilea, Rotterdam e Stoccolma. La linea perseguita risponde all'esigenza della Svizzera di integrare il Segretariato della Convenzione di Minamata nel Segretariato comune delle Convenzioni di Basilea, Rotterdam e Stoccolma con sede a Ginevra.

Art. 25 Risoluzione delle controversie

La procedura per la risoluzione delle controversie secondo l'*articolo 25* prevede la possibilità di ricorrere a un tribunale arbitrale o alla Corte internazionale di Giustizia. Le norme su un'eventuale procedura arbitrale sono contenute nell'*Allegato E*. La procedura corrisponde alla procedura standard prevista per gli accordi multilaterali sull'ambiente.

Art. 26 – 28 Emendamenti della Convenzione, adozioni o emendamenti di allegati, diritto di voto

Secondo l'*articolo 26* tutte le Parti possono proporre emendamenti della Convenzione; gli emendamenti sono adottati per consenso in occasione di una riunione della Conferenza delle Parti o, se tutti gli sforzi per l'ottenimento del consenso sono risultati vani, con la maggioranza di tre quarti delle Parti presenti e votanti (*articolo 26*). Una

procedura analoga si applica alle proposte di emendamento della Convenzione o di adozione di nuovi allegati (*articolo 27*). Un emendamento della Convenzione entra in vigore solo per quelle Parti che hanno dato la loro approvazione (procedura di *opt-in*), mentre gli emendamenti degli allegati valgono per tutte le Parti, salvo che una Parte non ne rifiuti esplicitamente l'approvazione (procedura di *opt-out*). Secondo l'*articolo 28* ciascuna Parte dispone di un voto. Il Consiglio federale decide in merito al mandato negoziale della delegazione svizzera per le Conferenze delle Parti in cui vengono decisi gli emendamenti della Convenzione e dei suoi allegati. Per la trasposizione delle disposizioni della Convenzione nel diritto nazionale valgono le normali procedure applicate ai nuovi divieti e alle nuove limitazioni di sostanze.

Art. 29 e 30 Firma nonché ratifica, accettazione, approvazione o adesione

La Convenzione è stata aperta alla firma a Kumamoto, in Giappone, il 10 e l'11 ottobre 2013 ed è rimasta aperta per l'adesione fino al 9 ottobre 2014 presso la Sede dell'Organizzazione delle Nazioni Unite a New York. Alla Convenzione possono aderire tutti gli Stati come pure le organizzazioni regionali d'integrazione economica. L'*articolo 30* definisce tutti i diritti e i doveri nonché la procedura richiesti per l'adesione.

Art. 31 Entrata in vigore

La Convenzione entra in vigore novanta giorni dopo la data di deposito del cinquantesimo strumento di ratifica, accettazione, approvazione o adesione.

Art. 32 – 35 Conclusioni

Nessuna riserva può essere formulata in relazione alla Convenzione (*articolo 32*). Trascorsi tre anni dall'entrata in vigore della Convenzione per una Parte, tale Parte può revocare in qualunque momento l'adesione alla Convenzione mediante notifica scritta al Depositario. Il recesso avrà effetto decorso un anno dalla data di ricezione da parte del Depositario della notifica di recesso (*articolo 33*). Il Depositario della Convenzione è il Segretario generale delle Nazioni Unite (*articolo 34*). Le lingue originali sono le lingue ufficiali delle Nazioni Unite: arabo, cinese, inglese, francese, russo e spagnolo (*articolo 35*).

Allegato A Prodotti che contengono mercurio

Questo allegato è diviso in due parti. La parte I dell'Allegato A elenca i prodotti per i quali a partire dal 2020 sussiste il divieto di produzione e di messa in commercio. Si tratta in particolare di batterie con un elevato contenuto di mercurio, lampade contenenti mercurio in quantità superiore a determinati valori soglia, prodotti cosmetici contenenti composti di mercurio, pesticidi, biocidi e disinfettanti a base di mercurio nonché strumenti di misurazione contenenti mercurio (ad eccezione degli strumenti per la misurazione di precisione). Sono tutti prodotti per i quali sul mercato esistono

già alternative equivalenti. In Svizzera e nell'UE questi prodotti sono già in parte vietati o lo saranno nel prossimo futuro.

La parte II dell'Allegato A stabilisce le misure che gli Stati Parti devono adottare se continuano ad autorizzare l'impiego dell'amalgama dentale.

Allegato B Processi produttivi in cui si utilizza mercurio o i suoi composti

La parte I dell'Allegato B stabilisce le date di abbandono definitivo di due processi produttivi chimico-tecnici: l'elettrolisi cloroalcalina, che necessita di elettrodi a base di mercurio per la produzione di cloro, liscivia e idrogeno, sarà messa al bando a partire dal 2025, e la produzione dell'acetaldeide mediante catalizzatori a base di mercurio a partire dal 2018.

Nella parte II dell'Allegato B figurano tre processi chimici per i quali non esiste ancora un'alternativa equivalente al mercurio, ma per i quali occorre adottare una serie di misure per la riduzione dell'impiego, delle emissioni e dei rilasci di mercurio. Si tratta della produzione mediante catalizzatori contenenti mercurio di cloruro vinile monomero, di metilato o etilato di sodio e potassio, nonché di poliuretano. L'impiego di mercurio in questi processi dovrà essere interdetto cinque anni dopo che la Conferenza delle Parti avrà constatato che sulla base di processi esistenti i catalizzatori senza mercurio sono ormai diventati tecnicamente ed economicamente fattibili.

Allegato C Piani d'azione nazionali

L'articolo 7 della Convenzione impone a tutte le Parti sul cui territorio si pratica l'estrazione di oro artigianale e su piccola scala (ASGM) mediante l'impiego del mercurio di elaborare un Piano d'azione nazionale finalizzato all'abbandono di tale metodo. L'Allegato C stabilisce dettagliatamente il contenuto dei piani d'azione nazionali.

Allegato D Lista delle fonti puntuali di emissioni di mercurio e di composti del mercurio in atmosfera

Questo allegato definisce secondo l'articolo 8 cinque tipi di impianti come appartenenti alla categoria delle fonti puntuali di emissione: centrali termoelettriche alimentate a carbone, caldaie industriali alimentate a carbone, impianti di fusione e di arrostitimento per l'estrazione di metalli non ferrosi, impianti per l'incenerimento dei rifiuti e cementifici.

Allegato E Arbitrato e procedure di conciliazione

L'Allegato E disciplina in dettaglio le procedure arbitrali e di conciliazione tra le Parti.

3 Ripercussioni

3.1 Ripercussioni per la Confederazione

3.1.1 Ripercussioni finanziarie

La Svizzera, in qualità di Stato Parte, da un lato dovrà assumersi degli obblighi finanziari e garantire l'attuazione della Convenzione e dall'altro far fronte agli oneri finanziari connessi alla sua candidatura a sede del Segretariato della Convenzione.

La Svizzera dovrà rispondere di contributi annuali obbligatori che saranno calcolati in base alla tradizionale chiave di ripartizione dell'ONU. Non è possibile stabilire con esattezza a quanto ammonterà in futuro il contributo annuale dei membri, in quanto il budget sarà deciso solo in occasione della prima riunione della Conferenza delle Parti. Già prima, nel corso della fase ad interim, devono essere finanziati il Segretariato ad interim e le sue attività. Inoltre dalla Svizzera, quale Paese industrializzato e alla luce della sua candidatura a sede del Segretariato, da un lato ci si aspetta un contributo supplementare per le attività del Segretariato (ad interim) che esulano dalle attività principali coperte dal budget ordinario (ad es. l'elaborazione delle direttive tecniche e degli ausili sopra menzionati) e dall'altro ci si aspetta un contributo per i meccanismi di finanziamento della Convenzione con cui sono sostenuti i Paesi in via di sviluppo nell'attuazione della Convenzione. Il meccanismo di finanziamento primario della Convenzione è il Fondo globale per l'ambiente (GEF) al quale si aggiunge uno specifico Programma internazionale per la creazione di capacità e l'assistenza tecnica. Il contributo della Svizzera al sesto rifinanziamento del GEF è oggetto di un disegno separato sottoposto al Parlamento (rinnovo del credito quadro per l'ambiente globale). Il contributo ordinario della Svizzera al Programma internazionale specifico, che non sarà istituito prima del 2016, sarà preso in considerazione nell'ambito del prossimo rinnovo del credito quadro per l'ambiente globale.

La Svizzera si candida per la sede definitiva del Segretariato, attualmente insediato ad interim a Ginevra e diretto dall'unità Prodotti chimici dell'UNEP. L'obiettivo della Svizzera è di integrare il Segretariato permanente della Convenzione di Minamata con sede a Ginevra nel Segretariato comune delle Convenzioni di Basilea, Rotterdam e Stoccolma. In tal modo non solo è confermato e rafforzato il ruolo di Ginevra quale centro di competenza per la politica internazionale in materia di prodotti chimici e di rifiuti, ma vengono anche sfruttate in modo ottimale le sinergie sia sul piano tecnico che sul piano finanziario e vengono garantiti l'efficace ed efficiente sviluppo dal punto di vista politico della Convenzione, la sua gestione e la sua attuazione. Al momento non sono state presentate candidature da parte di altri Paesi per la sede del Segretariato della Convenzione di Minamata. L'eventualità che questo si verifichi non può comunque essere esclusa in un contesto in cui la concorrenza internazionale si è notevolmente intensificata. Tuttavia la presentazione di un'offerta interessante potrebbe dare alla Svizzera un notevole vantaggio nei confronti di altri potenziali candidati. Dalla Svizzera ci si aspetta un'offerta generosa, simile a quella fatta per il Segretariato della Convenzione di Stoccolma che a suo tempo diede risultati positivi. In qualità di Paese ospitante, la Svizzera versa per la Convenzione di Stoccolma annualmente un importo di due milioni di franchi (compreso il contributo obbligatorio come membro) nonché contributi facoltativi per un ammontare annuale di 400 000 franchi.

Qualora la candidatura di Ginevra a sede del Segretariato dovesse avere esito positivo, la Svizzera sarà disposta a erogare prestazioni annuali fino a 2,5 milioni di franchi (compreso il contributo obbligatorio come membro) nonché a versare contributi facoltativi per un importo annuale di circa 500 000 franchi. Con l'importo di 2,5 milioni di franchi, versato dalla Svizzera in qualità di Paese ospitante, a differenza della Convenzione di Stoccolma, dovrà essere finanziato anche un posto nel settore integrazione del Segretariato comune delle quattro Convenzioni. Tale posto potrebbe essere occupato da un esperto svizzero. In tal modo può essere ulteriormente rafforzato il ruolo centrale della Svizzera nella politica internazionale in materia di prodotti chimici e di rifiuti.

L'aggiunta di un altro Segretariato con sede a Ginevra accresce le aspettative nei confronti della Svizzera quale Paese ospitante. Le varie manifestazioni che si svolgono

annualmente (incontri ministeriali, conferenze di esperti, manifestazioni di apertura) devono essere sostenute dal Paese ospitante. Occorre inoltre garantire un'ampia partecipazione dei delegati provenienti dai Paesi in via di sviluppo a tutti gli incontri rilevanti della Convenzione che si tengono in Svizzera. Infine saranno necessari anche mezzi per finanziare attività di interesse specifico per la Svizzera, il cui costo annuale è stimato intorno ai 500 000 franchi. Per le altre tre Convenzioni sui prodotti chimici e i rifiuti, la Svizzera, oltre ai contributi annuali obbligatori in qualità di membro e di Paese ospitante, investe 1,2 milioni di franchi (400 000 franchi per ciascuna Convenzione) per le esigenze menzionate. I fondi necessari, pari a tre milioni di franchi, saranno da un lato aggiunti al limite di uscite assegnato all'Ufficio federale dell'ambiente (UFAM) a partire dal Preventivo 2016 nel quadro del budget dell'UFAM (credito A2310.0124 per le commissioni e le organizzazioni internazionali; 2 mio. di franchi) e, dall'altro, compensati in seno all'UFAM (1 mio. di franchi). Questi fondi sono integrati nel budget dell'UFAM. In tal modo l'UFAM, che già gestisce i contributi erogati dalla Svizzera quale Paese ospitante per le Convenzioni di Rotterdam e Stoccolma, diventa l'unico centro di amministrazione per la gestione di tutti i contributi versati a titolo di Paese ospitante per i Segretariati (comuni) delle Convenzioni sui prodotti chimici e i rifiuti e al contempo garantisce una politica svizzera coerente. D'intesa con il DFAE si è rinunciato a prendere in considerazione questi mezzi nel messaggio relativo al rafforzamento della Ginevra internazionale, anche in considerazione del fatto che quest'ultimo è concentrato sulla creazione di condizioni quadro più vantaggiose, limitate a un periodo di quattro anni, e non prevede esplicitamente contributi a lungo termine da destinare al sostegno dei Segretariati delle Convenzioni.

3.1.2 Ripercussioni per il personale

L'attuazione nazionale, l'accompagnamento e lo sviluppo internazionale della Convenzione avranno per la Svizzera delle ripercussioni a livello di personale. Il fabbisogno di personale è pari a circa due posti a tempo pieno presso l'UFAM. Questi posti saranno compensati internamente modificando i compiti amministrativi.

L'onere supplementare a livello di personale è da un lato connesso all'attuazione tecnica a livello nazionale della Convenzione e dall'altro con al fatto che la Svizzera è tenuta a collaborare attivamente sul piano internazionale per quanto riguarda lo sviluppo della Convenzione e a rappresentare i suoi interessi in maniera convincente ed efficace negli incontri internazionali di rilievo delle Parti e dei gruppi di lavoro della Convenzione. Questo è quanto mai più importante se si considera che la Convenzione stabilisce solo le misure di base, mentre i contenuti specifici per la maggior parte dei settori sono definiti dalle Parti proprio durante tali incontri.

3.1.3

3.2 Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni, per le città, gli agglomerati e le regioni di montagna

L'insediamento (ad interim) del Segretariato della Convenzione di Minamata a Ginevra ha risvolti positivi per la regione e rafforza il ruolo di Ginevra quale città internazionale e centro di competenza per la politica internazionale in materia di prodotti chimici e di rifiuti.

3.3 Ripercussioni per l'economia nazionale

Le centrali termoelettriche alimentate a carbone, che a livello mondiale costituiscono delle fonti rilevanti di emissione di mercurio, non esistono in Svizzera. Per gli impianti di produzione di cloro e per gli impianti d'incenerimento dei rifiuti urbani e speciali, i valori limite d'emissione sono fissati dall'ordinanza contro l'inquinamento atmosferico (OIA; RS 814.318.142.1). Per le emissioni di mercurio di tutti gli altri impianti, a partire da un determinato flusso di massa, si applica un valore limite generale. Con la revisione del Protocollo di Aarhus sui metalli pesanti i valori limite delle emissioni degli impianti stazionari sono stati adeguati allo stato della tecnica e resi così conformi alla pertinente normativa UE (direttiva sulle emissioni industriali); talvolta tali valori limite sono anche più severi di quelli previsti dalla OIA, che non risponde più per tutti i settori allo stato della tecnica, oppure si discostano dalla OIA per la loro formulazione. Ciò vale per i valori limite d'emissione del mercurio fissati per gli impianti d'incenerimento dei rifiuti e gli impianti per la produzione di cloro nonché per i cementifici che inceneriscono anch'essi rifiuti. Un adeguamento dell'OIA è attualmente in fase di preparazione. In base all'esperienza, si può partire dal presupposto che con l'adempimento delle prescrizioni del Protocollo sui metalli pesanti, saranno automaticamente rispettati anche i valori limite internazionali fissati nell'ambito della Convenzione. Gli impianti d'incenerimento dei rifiuti urbani presenti in Svizzera non sono quindi interessati direttamente dalla Convenzione, in quanto già dotati di tecnologie adeguate per il trattamento dei gas combustibili, anche se per via indiretta essi ne saranno comunque favoriti perché la riduzione della concentrazione di mercurio nei rifiuti farà risparmiare sui costi normalmente elevati generati dal trattamento dei gas combustibili.

In Svizzera sono già state introdotte nel 1986 ampie restrizioni in relazione alla gestione del mercurio e dei prodotti contenenti mercurio. Queste prescrizioni sono regolarmente aggiornate nel diritto sui prodotti chimici secondo lo stato attuale delle sostanze sostitutive del mercurio. In linea con il diritto dell'UE, la quarta revisione dell'ordinanza sulla riduzione dei rischi inerenti ai prodotti chimici, prevede di ridurre ulteriormente il consumo di mercurio introducendo il divieto, dopo adeguati periodi di transizione, della messa in commercio di batterie contenenti mercurio, di elastomeri di poliuretano e di determinati dispositivi di misurazione nonché il divieto dell'impiego di mercurio per l'elettrolisi cloroalcalina. Per i quantitativi di mercurio generati dalla conversione a tecnologie non basate sul mercurio e più efficienti dal punto di vista energetico dell'unico impianto svizzero di elettrolisi cloroalcalina, deve essere trovata una soluzione per uno stoccaggio definitivo effettuato in sicurezza e in maniera ecocompatibile. In tal modo la Svizzera soddisferà i requisiti della Convenzione in merito ai prodotti e ai processi già prima dei periodi di transizione da essa previsti.

Prima dell'introduzione delle limitazioni nel 1986, il consumo annuale di mercurio in Svizzera era stimato a circa 20 tonnellate. Attualmente il consumo interno si situa intorno alle due tonnellate all'anno, di cui circa la metà è costituita da mercurio metallico che è utilizzato nell'elettrolisi alcalina con il metodo dell'amalgama. Seguono poi, con circa il 20 per cento del consumo interno, i prodotti chimici, tra cui i composti di fenilmercuri utilizzati come additivi di lavorazione nella fabbricazione di elastomeri poliuretanici. Gli strumenti di misurazione e le batterie sono responsabili di circa il 10 per cento del consumo di mercurio, mentre il restante 10 per cento è utilizzato per le lampade a scarica e l'amalgama dentale. Il fabbisogno di mercurio dell'unico impianto svizzero per l'elettrolisi cloroalcalina è coperto dal settore nazionale del riciclaggio, la cui produzione di mercurio ha in gran parte origine dai rifiuti industriali importati contenenti mercurio. La quantità di mercurio così recuperata supera ampiamente il fabbisogno dell'industria svizzera ed è pertanto quasi completamente destinata all'esportazione.

La Convenzione consente l'esportazione del mercurio, tuttavia solo a fronte di un assenso preliminare scritto da parte dello Stato importatore e della garanzia che il mercurio sia destinato a un uso da essa

previsto o che sia smaltito in maniera sicura e compatibile con l'ambiente. L'obiettivo della Convenzione è comunque quello di ridurre da un lato l'offerta di mercurio e dall'altro, sul piano della domanda, di limitare notevolmente gli usi consentiti fissando per la maggior parte un limite temporale. Sia gli USA che l'UE, al fine di contenere l'offerta, hanno già da anni, quindi indipendentemente dalla Convenzione di Minamata, emanato un divieto generale di esportazione del mercurio. L'attuale esportazione da parte della Svizzera di significative quantità di mercurio, recuperate dai rifiuti importati contenenti mercurio e immesse sul mercato estero in forma di merce commerciabile, contravviene all'obiettivo della Convenzione di ridurre le emissioni e i rilasci antropogenici di mercurio. La Confederazione è pertanto intenzionata ad adottare a livello di ordinanza misure adeguate al fine di ridurre i volumi di esportazione del mercurio riciclato. In particolare dovrà essere assicurato che il mercurio ancora eventualmente esportato dalla Svizzera non sia destinato all'attività estrattiva di oro artigianale e su piccola scala. Particolarmente interessata in questo senso è un'azienda attiva nel settore dello smaltimento, che negli ultimi anni ha esportato grandi quantità di mercurio ottenuto dai rifiuti contenenti mercurio. Occorre tuttavia tener presente che se da un lato, in linea con le disposizioni della Convenzione, molti Paesi bloccheranno l'esportazione dei rifiuti di mercurio per il recupero e il riutilizzo del mercurio, dall'altro crescerà la domanda di procedure efficaci dal punto di vista ambientale per il trattamento di tali rifiuti e per il condizionamento del mercurio da destinare allo stoccaggio definitivo. La Svizzera ha istituito per il recupero del mercurio dai rifiuti industriali procedure conformi allo stato della tecnica che consentono di soddisfare i requisiti legali relativi alla limitazione delle emissioni e all'efficienza delle risorse. Essa dispone dunque delle condizioni ideali per adottare una procedura efficace dal punto di vista ambientale per il trattamento dei rifiuti di mercurio finalizzato al suo stoccaggio definitivo e compensare così il fatto di non poter più esportare il mercurio recuperato. A questo riguardo la Svizzera è in stretto contatto con l'UE al fine di trovare un accordo comune per l'adozione di standard più elevati possibili per lo smaltimento e lo stoccaggio definitivo del mercurio effettuati in maniera efficace dal punto di vista ambientale.

3.4 Ripercussioni per la società

La Svizzera soddisfa già oggi ampiamente i requisiti previsti dalla Convenzione, grazie alle severe prescrizioni nazionali per quanto riguarda la messa in commercio di prodotti contenenti mercurio, il trasporto e il trattamento conforme dei rifiuti contenenti mercurio nonché alle prescrizioni nazionali sulle emissioni consentite di mercurio derivante dai processi o dagli impianti d'incenerimento dei rifiuti. La Svizzera può comunque trarre benefici dalla riduzione mondiale delle emissioni di mercurio, in particolare dalla riduzione del contenuto di mercurio nei pesci importati, che rappresentano la fonte principale dell'esposizione della popolazione svizzera al metilmercurio, un composto organico del mercurio molto tossico. Anche l'attesa riduzione del trasporto atmosferico del mercurio rappresenta un vantaggio per la popolazione svizzera.

3.5 Ripercussioni per l'ambiente

L'inquinamento da mercurio in Svizzera non desta preoccupazioni grazie ai severi valori limite d'emissione esistenti e alle misure da lungo tempo da essa introdotte e applicate per i prodotti e i processi produttivi. Tuttavia l'attuazione della Convenzione è importante per la tutela dell'ambiente e della salute umana anche in Svizzera, dove il mercurio può arrivare perché trasportato dall'aria o perché si è accumulato nella catena alimentare.

La Convenzione ha una grande importanza a livello mondiale nell'ambito della protezione ambientale, soprattutto nei Paesi in via di sviluppo ed emergenti nonché in quei Paesi che sono in ritardo sul piano tecnico ed economico nel raggiungimento di standard ambientali adeguati. In questi Paesi, le misure previste dalla Convenzione limiteranno gli effetti dannosi sull'ambiente e sulla salute dell'uomo causati dall'impiego di mercurio nel settore industriale, nel settore commerciale e nei prodotti di uso quotidiano.

3.6

4 Rapporto con il programma di legislatura e le strategie nazionali del Consiglio federale

4.1 Rapporto con il programma di legislatura

Il progetto non è stato annunciato né nel messaggio del 25 gennaio 2012² sul programma di legislatura 2011–2015 né nel decreto federale del 15 giugno 2012³ sul programma di legislatura 2011–2015. La Svizzera, quale iniziatrice e partecipante molto attiva alle negoziazioni, ha contribuito in maniera decisiva a mantenere elevato il livello delle misure contenute nella Convenzione e a garantire una regolamentazione globale del mercurio che tiene conto del suo intero ciclo di vita. Inoltre la Svizzera si adopererà affinché il Segretariato della nuova Convenzione sia integrato nel Segretariato comune, con sede a Ginevra, delle Convenzioni di Basilea, Rotterdam e Stoccolma. In tal modo consentirebbe a Ginevra di rafforzare ulteriormente la sua posizione di città internazionale e di centro di competenza per la politica internazionale in materia di rifiuti e di prodotti chimici. È quindi di grande interesse per la Svizzera che la Convenzione ottenga molto presto le 50 ratifiche necessarie per l'entrata in vigore e che per allora la Svizzera stessa sia diventata uno Stato Parte.

4.2 Rapporto con le strategie del Consiglio federale

La Convenzione rappresenta una risposta agli importanti obiettivi contenuti nella Strategia per uno sviluppo sostenibile 2012-2015, in particolare alle sue sfide prioritarie «Migliorare la salute della popolazione» e «Assumersi le proprie responsabilità nelle sfide globali legate allo sviluppo e all'ambiente».

La Convenzione rappresenta una risposta agli obiettivi della legislazione sulla protezione dell'ambiente e sui prodotti chimici in riferimento alla riduzione dell'inquinamento atmosferico, del suolo e dell'acqua causato da sostanze nocive e alla riduzione delle sostanze tossiche ed ecotossiche nei prodotti e nei processi produttivi.

5 Aspetti giuridici

5.1 Costituzionalità

Il presente progetto si basa sull'articolo 54 capoverso 1 della Costituzione federale (Cost.), secondo cui la Confederazione è competente per gli affari esteri. L'articolo 184 capoverso 2 Cost. conferisce al Consiglio federale la facoltà di firmare e ratificare trattati internazionali. Secondo l'articolo 166 capoverso 2 Cost., l'Assemblea federale approva i trattati internazionali, esclusi quelli la cui conclusione è di

² FF 2012 481

³ FF 2012 7155

competenza del Consiglio federale in virtù della legge o di un trattato internazionale (art. 7a cpv. 1 LOGA, RS 172.010). Una tale delega delle competenze al Consiglio federale per l'approvazione della Convenzione da ratificare non sussiste; la competenza spetta quindi all'Assemblea federale.

5.2 Forma dell'atto

In base all'articolo 141 capoverso 1 lettera d numero 1 della Costituzione (Cost.), sottostanno a referendum facoltativo i trattati internazionali di durata indeterminata e indenunciabili. Il presente trattato internazionale è di durata indeterminata, ma è denunciabile in qualunque momento secondo l'articolo 33 capoverso 1 dopo tre anni dall'entrata in vigore. La denuncia avrà effetto secondo l'articolo 33 capoverso 2 dopo un anno dal suo ricevimento da parte del depositario.

In base all'articolo 141 capoverso 1 lettera d numero 2 della Costituzione (Cost.), i trattati internazionali sottostanno a referendum facoltativo se prevedono l'adesione a un'organizzazione internazionale. Un'organizzazione internazionale si fonda su un trattato, i suoi membri sono Stati o altri soggetti di diritto internazionale, dispone di organi propri con capacità di deliberare e ha personalità giuridica internazionale. La Convenzione non prevede l'adesione a un'organizzazione internazionale in tal senso.

In base all'articolo 141 capoverso 1 lettera d numero 3 della Costituzione (Cost.), i trattati internazionali sottostanno a referendum facoltativo se comprendono disposizioni importanti che contengono norme di diritto o per l'attuazione dei quali è necessaria l'emanazione di leggi federali. Secondo l'articolo 22 capoverso 4 della legge sul Parlamento contengono norme di diritto le disposizioni che, in forma direttamente vincolante e in termini generali ed astratti, impongono obblighi, conferiscono diritti o determinano competenze. Sono invece importanti le disposizioni che in virtù dell'articolo 164 capoverso 1 Cost. devono essere emanate sotto forma di legge federale. L'attuazione della Convenzione non richiede in effetti l'emanazione di leggi federali e comporterà solo adeguamenti minimi della normativa d'attuazione, in quanto il diritto svizzero già soddisfa in gran parte le esigenze della Convenzione. Il motivo per cui il progetto dovrà essere tuttavia sottoposto a referendum facoltativo, a prescindere dall'attuale situazione giuridica in Svizzera, dipende dal fatto

che la Convenzione comprende disposizioni importanti che contengono norme di diritto secondo l'articolo 141 capoverso 1 lettera d numero 3 della Costituzione.

Il decreto federale concernente l'approvazione del trattato sottostà pertanto a referendum facoltativo ai sensi dell'articolo 141 capoverso 1 lettera d numeri da 1 a 3 Cost.

Il presente trattato comporta solo adeguamenti minimi del diritto nazionale poiché la Svizzera ha già ripreso nel suo diritto interno le norme del trattato. Si è pertanto rinunciato alla procedura di consultazione ai sensi dell'articolo 2 della legge federale sulla procedura di consultazione (RS 172.061).