



Rapporto esplicativo concernente la modifica della legge sulla protezione dell'ambiente (misure contro le specie esotiche invasive)

del 15 maggio 2019

Compendio

Situazione iniziale

Oltre a far lievitare i flussi di merci e di persone, la globalizzazione è direttamente associata anche a un aumento delle specie alloctone invasive in Svizzera. Queste ultime possono non solo pregiudicare la salute dell'uomo, degli animali da reddito e delle piante e provocare danni economici, ma anche danneggiare sensibilmente la biodiversità indigena. Anche i cambiamenti climatici hanno dato un contributo in tal senso, favorendo l'insediamento e la diffusione delle specie alloctone invasive.

Il postulato 13.3636 «Stop alla diffusione di specie alloctone invasive» del consigliere nazionale Vogler ha esortato il Consiglio federale a elaborare una strategia di contenimento della diffusione di specie alloctone invasive e a indicare gli adeguamenti legali necessari. Il Consiglio federale ha adottato la Strategia della Svizzera per le specie esotiche invasive il 18 maggio 2016.

La Strategia contiene misure volte a impedire che le specie alloctone mettano in pericolo l'uomo e l'ambiente o pregiudichino la diversità biologica, i servizi ecosistemici e il loro uso sostenibile nonché a contenere la diffusione delle specie alloctone invasive già introdotte o importate in Svizzera e a impedire che ne giungano di nuove. Per poter attuare tali misure occorre tuttavia completare il diritto ambientale federale. La normativa vigente, costituitasi nel corso degli anni, contiene già disposizioni sull'utilizzazione deliberata di organismi alloctoni invasivi nell'ambiente, compresi obblighi di controllo autonomo, diligenza e autorizzazione e divieti di utilizzazione, un mandato generale di lotta per i Cantoni nonché l'obbligo di lotta contro gli «organismi nocivi particolarmente pericolosi» per l'agricoltura e gli organismi nocivi per le foreste. Le relative disposizioni figurano nelle leggi sulla protezione dell'ambiente, l'agricoltura e le foreste. Nel diritto vigente in materia ambientale mancano però misure di prevenzione contro l'introduzione e la diffusione accidentali di organismi alloctoni invasivi come pure misure di lotta vincolanti. Per attuare le misure formulate nella Strategia è pertanto indispensabile adeguare la legge.

Contenuto del progetto

Per attuare le misure previste nella Strategia, il capitolo sugli organismi della legge sulla protezione dell'ambiente (LPAmb, RS 814.01) è completato con disposizioni specifiche sugli organismi alloctoni invasivi. L'elemento cardine del progetto è una nuova disposizione, che incarica il Consiglio federale di emanare prescrizioni volte a prevenire, combattere e sorvegliare gli organismi alloctoni invasivi. In linea di massima spetterà ai Cantoni adottare le misure necessarie, mentre la Confederazione provvederà alle misure al confine nonché alla determinazione e al coordinamento di misure intercantionali. Saranno ora possibili obblighi vincolanti di notifica e di lotta sulla base della LPAmb. Anche i privati potranno essere obbligati a eseguire o tollerare misure di lotta sul loro fondo per poter contenere un'ulteriore diffusione di specie alloctone invasive nell'ambiente. Le nuove disposizioni a livello di legge saranno completate con le necessarie disposizioni esecutive a livello di ordinanza.

Il progetto permette di allineare la protezione contro le specie alloctone invasive al sistema collaudato di misure per la protezione dei vegetali nel settore dell'agricoltura e delle foreste. Sarà così garantita una protezione efficace contro le specie alloctone invasive anche al di fuori delle superfici agricole e forestali. Le basi legali speciali sulla protezione dei vegetali contenute nella legislazione sull'agricoltura e sulle foreste non sono però interessate dal presente progetto e resteranno fatte salve.

Indice

Compendio	1
1 Punti essenziali del progetto	4
1.1 Situazione iniziale	4
1.1.1 Specie alloctone invasive	4
1.1.2 Strategia della Svizzera per le specie esotiche invasive	4
1.2 Situazione giuridica attuale	5
1.3 Le lacune del diritto vigente	6
1.4 La normativa proposta	6
1.5 Motivazione e valutazione della soluzione proposta	7
1.6 Compatibilità tra i compiti e le finanze	8
1.7 Diritto comparato e rapporto con il diritto europeo	9
1.8 Ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni	10
1.9 Antepresa sull'attuazione a livello di ordinanza	12
1.9.1 Principi	12
1.9.2 Schema di classificazione	12
1.9.3 Misure a livello di ordinanza	13
1.9.4 Allegato dell'ordinanza	13
1.9.5 Ordinanza dell'UFAM	14
1.10 Mozione parlamentare Addor 16.3610	15
2 Commento ai singoli articoli	15
Ingresso	15
Sostituzione di un'espressione	15
Articolo 7 Definizioni	15
Titolo prima dell'articolo 29a	17
Titolo prima dell'articolo 29 ^{bis}	17
Articolo 29 ^{bis}	18
Titolo prima dell'articolo 29g	21
Articolo 33 Misure contro il deterioramento del suolo	22
Articolo 35c Obbligo di pagare la tassa e procedura	22
Articolo 41 Competenze esecutive della Confederazione	22
Articolo 60 Delitti	22
Articolo 65 Diritto cantonale sulla protezione dell'ambiente	23
3 Ripercussioni	23
3.1 Prestazioni finanziarie complessive	23
3.2 Ripercussioni per la Confederazione	25
3.2.1 Ripercussioni finanziarie	25
3.2.2 Possibilità di finanziamento alternativa esaminata	25
3.2.3 Ripercussioni sull'effettivo del personale	26
3.3 Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni, per le città, gli agglomerati e le regioni di montagna	26
3.3.1 Ripercussioni per i Cantoni	26
3.4 Ripercussioni per l'economia	26
3.4.1 Introduzione	26
3.4.2 Ripercussioni per l'economia nazionale	26
3.4.3 Ripercussioni per le imprese, le economie domestiche e gli istituti di ricerca	27
3.5 Ripercussioni per la società	27
3.6 Ripercussioni per l'ambiente	28
4 Programma di legislatura e strategie del Consiglio federale	28
4.1 Rapporto con il programma di legislatura	28
4.2 Rapporto con le strategie del Consiglio federale	28
5 Aspetti giuridici	28
5.1 Costituzionalità	28
5.2 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera	29
5.3 Forma dell'atto	30
5.4 Subordinazione al freno alle spese	30

5.5	Rispetto del principio di sussidiarietà e del principio dell'equivalenza fiscale	30
5.6	Conformità alla legge sui sussidi	30
5.7	Delega di competenze legislative	30
5.8	Protezione dei dati	30

1 Punti essenziali del progetto

1.1 Situazione iniziale

1.1.1 Specie alloctone invasive

Oggi l'economia globalizzata beneficia di uno scambio di specie animali e vegetali su scala mondiale di dimensioni mai viste prima. L'agricoltura, l'economia forestale, la pesca, il commercio di animali, l'architettura dei giardini e del paesaggio e molti acquirenti industriali di materie prime biologiche utilizzano specie provenienti da regioni del globo lontane. Sulla scia di questi crescenti flussi di merci e di persone, specie animali e vegetali sono importate deliberatamente dall'uomo in territori fuori dalla loro area di diffusione naturale (importazione di piante ornamentali, terriccio, animali da reddito o domestici) o introdotte accidentalmente attraverso varie vie (p. es. mediante oggetti di origine naturale come sassi, vasi di terracotta ecc.). Tali specie presenti fuori dalla loro area di diffusione naturale in seguito ad attività umane sono dette «alloctone» (o «esotiche») e vanno differenziate da quelle che si diffondono soltanto con le proprie forze. Poiché la diffusione di queste ultime avviene senza l'aiuto dell'uomo, per esempio a causa dei cambiamenti climatici, tali specie non sono considerate «alloctone». Le piante e gli animali alloctoni che possono diffondersi in Svizzera mettendo in pericolo l'uomo, gli animali o l'ambiente o pregiudicando la diversità biologica e il suo uso sostenibile sono detti «invasivi». Un'indagine condotta nel 2006 ha rivelato che circa 100 delle oltre 800 specie alloctone naturalizzate in Svizzera sono problematiche, ossia invasive o potenzialmente invasive¹. Nel frattempo, tale numero dovrebbe essere aumentato ulteriormente. I cambiamenti climatici favoriscono ulteriormente l'insediamento e la diffusione di specie alloctone, creando i presupposti perché queste assumano comportamenti sempre più invasivi². Nell'ambiente dei Paesi europei sono presenti circa 12 000 specie alloctone, delle quali approssimativamente il 10-15 per cento è ritenuto invasivo³. Indagini condotte in Svizzera confermano la regola emersa nel contesto internazionale, secondo cui il 10 per cento circa delle specie alloctone è invasivo.

Le specie alloctone invasive possono compromettere la salute dell'uomo, degli animali da reddito e delle piante, provocare danni economici o diffondersi a scapito delle specie indigene, danneggiando la biodiversità locale e i servizi ecosistemici. I danni possono essere ingenti. Si stima che sul territorio dell'Unione europea (UE) i costi superino 20 miliardi di euro all'anno e negli Stati Uniti raggiungano 120 miliardi di dollari all'anno (cfr. n. 1.5). Sia in Svizzera⁴ sia a livello internazionale⁵ è riconosciuto che le specie alloctone invasive rappresentano una minaccia per la biodiversità. La International Union for Conservation of Nature (IUCN) definisce la diffusione di specie alloctone invasive «una delle più gravi minacce per l'ambiente e l'economia del pianeta»⁶. Sulla scorta di questa constatazione, la Convenzione sulla biodiversità (CBD)⁷ chiede alle Parti di vietare l'introduzione di specie esotiche che minacciano gli ecosistemi, gli habitat o le specie, di controllarle o di eradicarle (art. 8 lett. h CBD).

1.1.2 Strategia della Svizzera per le specie esotiche invasive

Il postulato 13.3636, depositato il 21 giugno 2013 dal consigliere nazionale Karl Vogler, esortava il Consiglio federale a presentare una strategia atta a contenere la diffusione di specie alloctone invasive e a specificare in che misura occorre adeguare le basi legali vigenti:

«Il Consiglio federale è incaricato di elaborare quanto prima una strategia nazionale atta a contenere la diffusione di specie alloctone invasive. La strategia deve indicare in particolare le misure con cui ridurre o eliminare i danni alla biodiversità e quelli provocati da specie potenzialmente pericolose. Dovrà inoltre specificare in che misura occorre adeguare le basi legali vigenti.»

¹ UFAM, 2006: Gebietsfremde Arten in der Schweiz. Consultabile all'indirizzo: <http://www.bafu.admin.ch/publikationen/publikation/00028/index.html?lang=de>

² Adattamento ai cambiamenti climatici in Svizzera – Obiettivi, sfide e campi d'azione. Prima parte della strategia del Consiglio federale del 2 marzo 2012; consultabile all'indirizzo: <https://www.bafu.admin.ch/bafu/it/home/temi/clima/pubblicazioni-studi/publicazioni/adattamento-cambiamenti-climatici-svizzera-2012.html>

³ Considerando n. 1 del regolamento n. 1143/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 ottobre 2014, recante disposizioni volte a prevenire e gestire l'introduzione e la diffusione delle specie esotiche invasive (regolamento UE n. 1143/2014)

⁴ Obiettivo 7.3 della Strategia Biodiversità Svizzera adottata dal Consiglio federale il 25 aprile 2012; consultabile all'indirizzo: <https://www.bafu.admin.ch/bafu/it/home/temi/biodiversita.html>

⁵ CBD, COP6 Decision VI/23, Guiding Principles for the Prevention, Introduction and Mitigation of Impacts of Alien Species that Threaten Ecosystems, Habitats or Species.

⁶ IUCN (McNeely et al. (ed.) 2001; A Global Strategy on Invasive Alien Species, IUCN Gland, Switzerland/ Cambridge, UK, pag. viii.

⁷ Convenzione delle Nazioni Unite, del 5 giugno 1992, sulla diversità biologica (Convenzione sulla biodiversità, CBD), ratificata dalla Svizzera nel 1994.

Nel suo parere del 21 agosto 2013 il Consiglio federale proponeva di accogliere il postulato e il 27 settembre 2013 il Consiglio nazionale ha dato seguito a tale proposta. Successivamente l'UFAM ha elaborato la Strategia della Svizzera per le specie esotiche invasive⁸ (Strategia), approvata dal Consiglio federale il 18 maggio 2016. Lo scopo principale della Strategia è impedire che le specie alloctone mettano in pericolo l'uomo e l'ambiente o pregiudichino la diversità biologica, i servizi ecosistemici e il loro uso sostenibile nonché contenere la diffusione di specie alloctone invasive già introdotte o importate in Svizzera e impedire che ne vengano introdotte di nuove. La Strategia si basa sugli obiettivi delle regolamentazioni nazionali e degli impegni internazionali, li concretizza nell'ottica delle specie alloctone invasive e descrive le misure necessarie. Per poter attuare tali misure occorre completare il diritto ambientale federale.

Conformemente al testo delle convenzioni internazionali, la Strategia utilizza il termine «specie», mentre la legislazione svizzera disciplina con maggiore precisione gli organismi. Il presente messaggio parla quindi di specie nel contesto della Strategia e di organismi nel contesto della legge, ma nel contesto nazionale i due termini sono da considerare analoghi.

1.2 Situazione giuridica attuale

Nei settori dell'agricoltura e dell'orticoltura produttiva nonché delle piante forestali e dei prodotti del legno, la protezione dei vegetali, ossia la protezione delle piante utili e dei loro prodotti, da organismi nocivi alloctoni particolarmente pericolosi importati si fonda su basi legali solide: l'articolo 148 e seguenti della legge federale del 29 aprile 1998⁹ sull'agricoltura (LAgr) e l'articolo 26 e seguenti della legge federale del 4 ottobre 1991¹⁰ sulle foreste (LFo). La protezione dei vegetali è concretizzata dall'ordinanza del 27 ottobre 2010¹¹ sulla protezione dei vegetali (OPV), che contiene disposizioni sull'utilizzo di organismi nocivi particolarmente pericolosi nonché la vigilanza e la lotta contro tali organismi.

Al di fuori dell'agricoltura e delle foreste, per proteggere la fauna e la flora indigene si applicano sostanzialmente le disposizioni generali sulla protezione delle specie. Queste si ripartiscono tra la legge federale del 1 luglio 1966¹² sulla protezione della natura e del paesaggio (LPN), la legge federale del 20 giugno 1986¹³ sulla caccia (LCP) e la legge federale del 21 giugno 1991¹⁴ sulla pesca (LFSP). Il Parlamento ha inizialmente emanato, con la prima LCP del 1876, norme sui mammiferi e gli uccelli. Successivamente, con la prima LFSP del 1888, ha disciplinato la protezione delle specie per i pesci e i gamberi. Solo nel 1966 sono state emanate, con la LPN, disposizioni sulla protezione delle specie per altri tipi di animali, come gli insetti e i piccoli mammiferi, e per le piante. Tali disposizioni si sono rivelate insufficienti in particolare a causa dell'articolo 23 LPN, che esonera i giardini, i parchi nonché le aziende agricole e forestali dall'obbligo di autorizzazione per l'acclimazione di specie, sottospecie e razze animali e vegetali forestiere a un luogo o al Paese e ha pertanto consentito la diffusione di specie invasive, come ad esempio la verga d'oro o il poligono del Giappone.

Con la revisione del 1995, il Parlamento ha completato la legge del 7 ottobre 1983¹⁵ sulla protezione dell'ambiente (LPAmb) con l'articolo 29a e seguenti LPAmb concernenti l'utilizzazione di organismi. Secondo l'articolo 7 capoverso 5^{bis} LPAmb, anche le specie selvatiche di animali e piante sono considerate organismi. Per utilizzazione s'intende qualsiasi attività, segnatamente la produzione, l'importazione, l'esportazione, la messa in commercio, l'impiego, il deposito, il trasporto o lo smaltimento (art. 7 cpv. 6^{ter} LPAmb). Oltre alle nuove disposizioni sull'utilizzazione di organismi patogeni è stato introdotto l'articolo 29f LPAmb, che autorizza il Consiglio federale a emanare ulteriori prescrizioni sull'utilizzazione di organismi. L'idea di questa disposizione era segnatamente di emanare regolamentazioni sull'importazione e la messa in commercio di organismi non autoctoni¹⁶.

Fondandosi sull'articolo 29f LPAmb, con la revisione totale dell'ordinanza del 10 settembre 2008¹⁷ sull'emissione deliberata nell'ambiente (OEDA) il Consiglio federale ha introdotto requisiti sostanziali sull'utilizzazione di organismi alloctoni (art. 15, 16, 17 lett. c, 21, 25 lett. c e 30 OEDA). L'OEDA contiene in particolare un elenco di organismi alloctoni invasivi che non possono essere utilizzati direttamente

⁸ Strategia della Svizzera per le specie esotiche invasive del 18 maggio 2016; consultabile all'indirizzo: <https://www.bafu.admin.ch/bafu/it/home/temi/biodiversita.html>

⁹ RS 910.1

¹⁰ RS 921.0

¹¹ RS 916.20

¹² RS 451

¹³ RS 922.0

¹⁴ RS 923.0

¹⁵ RS 814.01

¹⁶ FF 1993 II 1240-1241

¹⁷ RS 814.911

nell'ambiente (all. 2 OEDA). È però stato introdotto anche l'obbligo di autorizzazione per la messa in commercio di piccoli invertebrati alloctoni destinati all'utilizzazione diretta nell'ambiente (art. 25 lett. c OEDA). Il Consiglio federale ha così ridotto ulteriormente il rischio di diffusione di organismi alloctoni in seguito ad attività deliberate (messa in commercio, emissione) e corretto le disposizioni lacunose della LPN sulla protezione della fauna e della flora indigene contro le specie alloctone invasive.

Secondo l'articolo 29a capoverso 3 LPAmb e l'articolo 15 capoverso 4 OEDA, sono fatte salve le disposizioni della legislazione sulle foreste, la caccia e la pesca: le disposizioni dell'OEDA rappresentano quindi una regolamentazione suppletiva. Con la revisione dell'OEDA del 2008, tuttavia, per quanto riguarda la regolamentazione delle specie alloctone alle norme sulla protezione della natura si sono sovrapposte norme sulla protezione dell'ambiente¹⁸.

Con la revisione totale dell'ordinanza del 9 maggio 2012¹⁹ sull'impiego confinato (OIconf) e, contemporaneamente, la revisione parziale dell'OEDA²⁰, il Consiglio federale ha esteso il campo d'applicazione dell'OIconf alle piante e agli animali alloctoni invasivi nonché ai piccoli invertebrati alloctoni. Anche nei sistemi chiusi, ossia in laboratorio o in altri impianti chiusi (p. es. le serre), l'utilizzazione di specie alloctone invasive sottostà pertanto a requisiti più severi.

Con queste modifiche dell'OEDA e dell'OIconf, il Consiglio federale ha concretizzato il principio di precauzione in relazione alle attività deliberate con specie alloctone invasive. Le disposizioni attuano inoltre il principio di causalità: in caso d'inadempienza, il titolare dell'autorizzazione deve infatti farsi carico dei costi dell'accertamento del danno, del pregiudizio e del loro rapporto di causalità nonché dei costi della protezione contro il danno e il pregiudizio e della loro eliminazione (art. 2 LPAmb e art. 53 cpv. 1 OEDA).

1.3 Le lacune del diritto vigente

Di fronte al continuo aumento del numero di specie alloctone invasive in Svizzera, la normativa vigente, costituitasi nel corso degli anni (cfr. n. 1.2), risulta lacunosa e non sufficientemente armonizzata. In particolare, le disposizioni vigenti disciplinano solo l'utilizzazione deliberata, ossia consapevole, di organismi nell'ambiente nonché l'emissione attiva e la messa in commercio di specie animali e vegetali alloctone. Nel diritto vigente in materia ambientale mancano invece misure di prevenzione contro l'importazione e la diffusione accidentali di specie alloctone invasive come pure misure di lotta vincolanti a livello federale. Tali misure sono però indispensabili per attuare gli obiettivi della Strategia.

L'articolo 52 capoverso 1 OEDA vigente, che incarica i Cantoni di lottare in generale contro gli organismi che potrebbero mettere in pericolo l'uomo, gli animali o l'ambiente oppure pregiudicare la diversità biologica o la sua utilizzazione sostenibile, si è rivelato insufficiente. È infatti emerso che, a causa della norma formulata in modo molto aperto, spesso i Cantoni attuano misure di lotta solo puntualmente e senza alcun coordinamento tra di loro. Inoltre, il fatto che manchino le basi legali per ordinare misure di lotta vincolanti per i proprietari di fondi impedisce di coinvolgere nelle misure necessarie tutti gli attori. A causa dell'impossibilità di coinvolgere in modo coordinato e con un onere adeguato nella lotta contro le specie alloctone invasive tutti gli attori rilevanti, gli sforzi si rivelano inadeguati e inefficienti, dal momento che le specie alloctone invasive possono di nuovo diffondersi rapidamente dai luoghi in cui non sono combattute e infestare regioni in cui sono già state combattute. Una lotta efficiente presuppone quindi un approccio coordinato su scala nazionale, come previsto anche a livello internazionale e nella Strategia.

1.4 La normativa proposta

L'attuazione delle misure previste nella Strategia presuppone alcuni adeguamenti del diritto federale vigente. È necessario completare il capitolo della LPAmb dedicato agli organismi (art. 29a e segg. LPAmb) con disposizioni specifiche sugli organismi alloctoni invasivi. Conformemente all'approccio vigente (LPAmb e OEDA intese quali regolamentazioni suppletive) non vi è alcun bisogno di modificare le disposizioni specifiche sulla protezione delle specie contenute in altre leggi federali (LPN, LCP e LFSP).

In base alle nuove disposizioni a livello di legge occorrerà inserire le necessarie disposizioni esecutive a livello di ordinanza. A tale fine è prevista principalmente una modifica nell'OEDA. Sempre in base alle

¹⁸ Griffel/Rausch, Kommentar USG, Ergänzungsband, Art. 29f N. 7

¹⁹ RS 814.912

²⁰ RU 2012 2777

nuove disposizioni della LPAmb occorrerà valutare e, se del caso, adottare anche complementi puntuali in altre ordinanze (ordinanza del 16 gennaio 1991²¹ sulla protezione della natura e del paesaggio [OPN], ordinanza del 29 febbraio 1988²² sulla caccia [OCP] e ordinanza del 24 novembre 1993²³ concernente la legge federale sulla pesca [OLFP]).

Siccome finora le espressioni «organismi alloctoni» e «organismi alloctoni invasivi» non erano menzionate espressamente nella LPAmb e la definizione di «organismi» all'articolo 7 capoverso 5^{bis} LPAmb è formulata in termini generici, occorre definire tali espressioni all'articolo 7 LPAmb.

Il nocciolo del progetto è la prima parte del periodo del nuovo articolo 29^{bis} capoverso 1, che incarica il Consiglio federale di emanare prescrizioni volte a prevenire, combattere e sorvegliare gli organismi alloctoni invasivi. Questi deve adottare in particolare disposizioni sulle misure di riduzione dell'importazione accidentale di organismi alloctoni invasivi, l'obbligo di notifica in caso di presenza di organismi alloctoni invasivi, gli obblighi di manutenzione e di lotta nonché il coordinamento, da parte della Confederazione, di misure intercantonali (art. 29^{bis} cpv. 2 LPAmb). Accanto alle disposizioni già in vigore in materia di utilizzazione, come gli obblighi di controllo autonomo, diligenza e autorizzazione e il divieto di utilizzare certe piante e animali alloctoni invasivi, il Consiglio federale deve ora introdurre anche misure di prevenzione e di lotta. L'articolo 29^{bis} capoverso 3 LPAmb disciplina le competenze. In linea di principio spetta ai Cantoni adottare le misure necessarie. La Confederazione provvede a misure al confine come pure a determinare o coordinare misure intercantonali. Alle autorità esecutive va inoltre attribuita la competenza di coinvolgere i privati nelle misure di lotta o obbligarli a tollerare tali misure sul loro fondo (art. 29^{bis} cpv. 4 LPAmb). Il principio vigente, secondo cui, in caso d'inadempienza, il titolare dell'autorizzazione deve farsi carico dei costi dell'eliminazione del danno e del pregiudizio (n. 1.2 sopra), conserva la sua validità.

La Strategia della Svizzera per le specie esotiche invasive, già adottata dal Consiglio federale, affronta la problematica in modo globale e considera specie delle più svariate origini tassonomiche. Si tratta quindi di specie che comportano svariati rischi per l'uomo, l'ambiente o l'economia e si distinguono per le loro caratteristiche ecologiche nonché la disponibilità e l'efficacia dei metodi di lotta. Secondo la seconda parte del periodo dell'articolo 29^{bis} capoverso 1 LPAmb, a livello di ordinanza bisognerà quindi classificare gli organismi alloctoni invasivi in ordine di priorità, tenendo conto del potenziale di danno e della diffusione delle singole specie, in modo da poter definire misure di prevenzione e di lotta proporzionate e mirate. Questa classificazione dovrà basarsi sullo schema a cascata presentato nella Strategia²⁴, che suddivide le specie alloctone invasive in quattro categorie.

1.5 Motivazione e valutazione della soluzione proposta

Il progetto si fonda sulla Strategia della Svizzera per le specie esotiche invasive, adottata dal Consiglio federale il 18 maggio 2016. Per raggiungere gli obiettivi formulati nella Strategia²⁵ e attuare le misure previste²⁶ occorre completare la LPAmb. Anche la Strategia contempla un adeguamento delle basi legali²⁷.

L'evoluzione nel corso degli ultimi decenni ha mostrato che il numero di specie alloctone invasive in Svizzera è in continua crescita²⁸. Le misure di prevenzione e di lotta possono essere attuate con una spesa relativamente contenuta fintanto che tali specie non sono ancora frequenti. Le specie alloctone invasive vanno quindi identificate il più precocemente possibile, in modo da poterle combattere adeguatamente e prevenirne l'importazione con misure efficaci. Più si aspetta, più onerosa e costosa sarà la lotta. Le esperienze fatte con organismi nocivi particolarmente pericolosi nell'ambito della protezione dei vegetali mostrano che gli organismi alloctoni invasivi possono essere eradicati completamente fintanto che non sono ancora ampiamente diffusi. Lo dimostra l'esempio del tarlo asiatico del fusto, eradicato completamente a Winterthur nel 2012. Solo grazie alle misure di eradicazione e monitoraggio adottate immediatamente dalla città di Winterthur e dal Canton Zurigo, l'anno successivo non si riscontrava

21 RS 451.1

22 RS 922.01

23 RS 923.01

24 Pag. 30 e segg. della Strategia

25 Pag. 25 della Strategia

26 Pag. 27 e segg. della Strategia

27 Misura 1-3.1 della Strategia

28 Baur B. & Nentwig W. 2010. Invasive Arten. In: Lachat T, et al. (ed.). Wandel der Biodiversität in der Schweiz seit 1900. Ist die Talsohle erreicht? Haupt, Berna, pag. 324-348.

già più nessuna attività del tarlo. L'eradicazione è costata alla città di Winterthur e al Canton Zurigo circa 3,3 milioni di franchi.

Il progetto permette di impostare la protezione contro gli organismi alloctoni invasivi analogamente al sistema collaudato della protezione dei vegetali nel settore dell'agricoltura e delle foreste. Sarà così garantita una protezione efficace contro tali organismi anche al di fuori delle superfici agricole e forestali, a tutela dell'uomo, dell'ambiente, della diversità biologica, dei servizi ecosistemici e del loro uso sostenibile. Come finora, per quanto riguarda la protezione dei vegetali saranno fatte salve le basi legali speciali contenute nella legislazione sull'agricoltura e sulle foreste.

Senza la presente modifica della LPAmb, alcune delle misure previste dalla Strategia non potrebbero essere attuate. Gli organismi alloctoni invasivi non potrebbero quindi essere contrastati con la sistematicità necessaria. Di conseguenza, l'obiettivo della strategia, ossia impedire che le specie alloctone invasive mettano in pericolo l'uomo e l'ambiente o pregiudichino la diversità biologica, i servizi ecosistemici e il loro uso sostenibile, non potrebbe essere raggiunto e i danni provocati da tali specie (cfr. elenco sotto) si aggraverebbero ulteriormente.

Excursus: Danni causati da specie alloctone invasive

Nel 2015, nell'ambito dei lavori relativi all'analisi nazionale dei pericoli l'Ufficio federale della protezione della popolazione (UFPP) ha stimato l'entità dei danni di un'inspiegabile diffusione massiccia di una specie alloctona invasiva in Svizzera in uno scenario «worst case» partendo dall'esempio del senecione sudafricano, una pianta velenosa. È così stato determinato un danno aggregato di circa 1 miliardo di franchi distribuito sull'arco di sei anni. In questo scenario, la resa dei prodotti lattiero-caseari e delle carni diminuisce e sono necessari investimenti ingenti nella sorveglianza e nella lotta²⁹. La stima non ha preso in considerazione i costi economici dei danni alla biodiversità. In proposito occorre precisare che i danni alla biodiversità sono difficili da monetizzare, ma sono particolarmente pesanti, dal momento che, nella maggior parte dei casi, sono definitivi e irreversibili.

L'ambrosia con foglie di Artemisia o semplicemente ambrosia presenta un elevato potenziale di danno per la salute: i pollini dell'ambrosia sono molto allergenici e, nei soggetti allergici, possono causare gravi sintomi simili al raffreddore da fieno o addirittura attacchi d'asma. Nella provincia canadese del Quebec, che conta circa 6 milioni di abitanti, si spendono per esempio 50 milioni di franchi all'anno soltanto per i costi diretti legati al trattamento dell'allergia all'ambrosia, senza tenere conto dei costi per le misure di lotta³⁰.

In Germania, già nel 2003 il costo della lotta contro 20 specie alloctone invasive selezionate e i relativi danni erano stimati a un importo compreso tra 109 e 263 milioni di euro, senza contare buona parte dei danni ai processi ecosistemici e alla biodiversità. In Gran Bretagna e in Irlanda, nel 2013 il costo della lotta e i danni sono stati stimati a 2 miliardi di sterline all'anno, tenendo conto di vari settori economici e di un numero elevato di specie alloctone invasive.

Per gli Stati Uniti, il costo della lotta contro le specie alloctone invasive e i danni sono stimati a complessivamente 120 miliardi di dollari all'anno; sono generati costi nei settori agricolo, forestale e sanitario³¹.

Sull'intero territorio dell'UE si calcolano un costo della lotta contro le specie alloctone invasive e danni per almeno 20 miliardi di euro all'anno³². Poiché circa un quarto di tale cifra è rappresentato dal costo della lotta contro dette specie, i danni possono essere quantificati in 15 miliardi di euro all'anno. Rispetto alla superficie della Svizzera, ciò equivale a danni per un ammontare annuo di 150 milioni di euro (~ 170 milioni di franchi). Se non si adottassero misure contro le specie alloctone invasive, tali danni sarebbero superiori, in quanto non solo le specie presenti già oggi in Svizzera conquisterebbero una superficie più estesa, ma crescerebbe anche il numero di nuove specie alloctone invasive.

1.6 Compatibilità tra i compiti e le finanze

Le nuove prescrizioni e i fondi supplementari necessari per finanziare le misure della Confederazione garantiscono modalità efficaci e coordinate per prevenire e combattere gli organismi alloctoni invasivi. Senza queste spese supplementari non sarà possibile raggiungere gli obiettivi formulati nella Strategia. Le maggiori uscite della Confederazione sono nell'interesse pubblico.

²⁹ UFPP, 2015: Nationale Gefährdungsanalyse – Gefährdungsdossier Massenausbreitung invasiver Arten. Pag. 10

³⁰ UFSP 2005: bollettino 30/05 dell'Ufficio federale della sanità pubblica, pag. 528-529.

³¹ Pimentel D. et al. 2005. Ecological Economics 52: 273-288.

³² UFAM 2017: Volkswirtschaftliche Beurteilung (VOBU): Gesetzesanpassungen zur Strategie invasive gebietsfremde Arten. Studio nell'ambito dell'attuazione della Strategia per le specie esotiche invasive all'attenzione dell'UFAM. Pag. 40 (in tedesco)

Già oggi spetta ai Cantoni prevenire e combattere gli organismi alloctoni invasivi (art. 52 cpv. 1 OEDA). I costi che non possono essere addebitati al responsabile in base all'articolo 53 OEDA sono a loro carico. In altre parole, a seconda del loro impegno i Cantoni sostengono già oggi spese in parte ingenti per prevenire e combattere gli organismi alloctoni invasivi. Il progetto comporterà maggiori uscite per i Cantoni, dal momento che spetterà soprattutto a loro attuare le misure di prevenzione e di lotta necessarie. L'approccio coordinato su scala nazionale garantirà però un impiego dei mezzi più efficiente rispetto a oggi. Occorre inoltre tener presente che, di norma, più si aspetta, più costose saranno le misure di lotta. Il progetto mette quindi l'accento sul miglioramento del riconoscimento precoce e la lotta tempestiva contro i focolai d'infestazione. Il rapporto tra i compiti e l'onere sarà quindi favorevole sia per la Confederazione sia per i Cantoni.

1.7 Diritto comparato e rapporto con il diritto europeo

La Convenzione delle Nazioni Unite del 5 giugno 1992³³ sulla diversità biologica (Convenzione sulla biodiversità; CBD), ratificata dalla Svizzera nel 1994 ed entrata in vigore per la Svizzera il 19 febbraio 1995, chiede alle Parti di vietare, controllare ed eradicare l'introduzione di specie esotiche che minacciano gli ecosistemi, gli habitat o le specie (art. 8 lett. h CBD). Conformemente a questa disposizione, nel 2002 la sesta Conferenza delle Parti ha adottato la decisione VI/23 sulle specie esotiche che minacciano gli ecosistemi, gli habitat o le specie, che ribadisce l'importanza di strategie e piani d'azione nazionali sulle specie alloctone invasive e stabilisce principi guida per prevenirne l'importazione e mitigare gli impatti³⁴.

In occasione della decima conferenza, tenutasi a Nagoya nel 2010, le Parti della CBD si sono accordate sui 20 obiettivi di Aichi per la biodiversità. Per ridurre la pressione sulla biodiversità e promuoverne l'uso sostenibile è stato formulato l'obiettivo 9, che chiede che, entro il 2020, le specie alloctone invasive e le loro vie d'importazione siano identificate e classificate in ordine di priorità, le specie prioritarie siano controllate o eradicare e siano adottate misure per gestire i percorsi, in modo da prevenire l'importazione e l'insediamento di specie alloctone invasive³⁵. Per quanto riguarda le specie alloctone invasive, la Global Invasive Alien Species Information Partnership (GIASIP) sostiene la Svizzera nell'attuare l'articolo 8 lettera h CBD. Nell'ambito della GIASIP, la Svizzera si è impegnata a promuovere lo scambio internazionale di informazioni sulle specie alloctone invasive e adempie questo impegno con l'adesione, decisa nel 2016, al Global Biodiversity Information Facility (GBIF). Questa banca dati internazionale offre ai ricercatori, alle autorità e al pubblico l'accesso a dati e informazioni sullo stato e l'evoluzione della biodiversità regionale e mondiale.

Anche la Convenzione del 19 settembre 1979³⁶ per la conservazione della vita selvatica e dei suoi biotopi in Europa (Convenzione di Berna), ratificata dalla Svizzera nel 1981 ed entrata in vigore il 1 giugno 1982, obbliga la Svizzera a una cooperazione internazionale in materia di specie alloctone invasive. La Svizzera è tenuta in particolare a controllare severamente l'introduzione delle specie non indigene (art. 11 cpv. 2 lett. b della Convenzione di Berna).

L'UE ha emanato atti normativi in materia di specie alloctone invasive, che però non hanno alcun carattere vincolante per la Svizzera. Il regolamento n. 1143/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 ottobre 2014,³⁷ recante disposizioni volte a prevenire e gestire l'introduzione e la diffusione delle specie esotiche invasive (regolamento UE n. 1143/2014), entrato in vigore il 1 gennaio 2015, stabilisce le norme atte a prevenire, ridurre al minimo e mitigare gli effetti negativi sulla biodiversità causati dall'introduzione e dalla diffusione, sia deliberata che accidentale, delle specie esotiche invasive all'interno dell'Unione. Il cardine del regolamento UE è l'elenco delle specie esotiche invasive di rilevanza unionale (elenco dell'Unione) di cui all'articolo 4 punto 1, riesaminato continuamente e globalmente. L'elenco dell'Unione iniziale, elaborato il 3 agosto 2016, conteneva 37 specie di animali e piante³⁸. Nel frattempo

³³ RS 0.451.43

³⁴ CBD, COP6 Decision VI/23, Guiding Principles for the Prevention, Introduction and Mitigation of Impacts of Alien Species that Threaten Ecosystems, Habitats or Species.

³⁵ I 20 obiettivi di Aichi per la biodiversità sono consultabili all'indirizzo: <http://www.sib.admin.ch/de/biodiversitaetskonvention/die-konvention/der-strategische-plan/die-aichi-biodiversitaetsziele/index.html>

³⁶ RS 0.455

³⁷ Consultabile all'indirizzo: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32014R1143&qid=1536221102401&from=IT>

³⁸ Regolamento di esecuzione (UE) 2016/1141 della Commissione del 13 luglio 2016 che adotta un elenco delle specie esotiche invasive di rilevanza unionale in applicazione del regolamento (UE) n. 1143/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio. Consultabile all'indirizzo: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32016R1141&qid=1536220914474&from=IT>

è stato aggiornato e sono state aggiunte 12 specie³⁹. Non appena una specie è iscritta nell'elenco dell'Unione, secondo il regolamento UE n. 1143/2014 gli Stati membri devono adottare uno dei seguenti tre tipi di misure:

- misure di prevenzione volte a impedire che le specie entrino nell'UE deliberatamente o accidentalmente (art. 14-16 del regolamento UE n. 1143/2014),
- misure di rilevamento precoce ed eradicazione rapida volte a impedire che le specie s'insedino (art. 17 del regolamento UE n. 1143/2014) e
- misure di gestione volte a eradicare le specie già insediate o almeno a contenerne la diffusione (art. 19 del regolamento UE n. 1143/2014).

Analogamente alla modifica della LPAmb proposta, anche il regolamento UE n. 1143/2014 definisce le «specie esotiche» come specie spostate al di fuori del loro areale (art. 3 punto 1 del regolamento UE n. 1143/2014). Un altro parallelismo sta nel fatto che anche il regolamento UE rappresenta una regolamentazione globale, applicabile in linea di principio a tutte le specie alloctone invasive (art. 2 punto 1 del regolamento UE n. 1143/2014), seppur con deroghe per alcuni ambiti normativi specifici, come la legislazione sulla protezione dei vegetali, e per alcune attività, come la ricerca e la conservazione *ex situ*, fatte salve le relative autorizzazioni.

Il settore della protezione dei vegetali non sottostà alle disposizioni generali sulle specie alloctone invasive. Per questo motivo, l'Accordo del 21 giugno 1999⁴⁰ tra la Confederazione Svizzera e la Comunità europea sul commercio di prodotti agricoli (Accordo agricolo) è irrilevante per il presente progetto. Anche nell'UE le disposizioni generali sulle specie alloctone invasive non si applicano agli organismi nocivi disciplinati dal diritto sulla protezione dei vegetali.

Con la modifica proposta del diritto sulle specie alloctone invasive, quindi, da un lato la Svizzera adempie i suoi impegni in virtù della Convenzione sulla biodiversità e della Convenzione di Berna. Dall'altro si può ritenere che la regolamentazione è sostanzialmente compatibile con il diritto UE vigente. Nell'ambito dell'attuazione, la Confederazione potrà orientarsi alle esperienze dell'UE con il regolamento UE n. 1143/2014, sfruttando le sinergie esistenti, sempre che ciò sia opportuno. Sarebbe logico, ad esempio, vietare anche in Svizzera, in virtù dell'articolo 29f capoverso 2 lettera b LPAmb, la messa in commercio delle 49 specie di animali e piante dell'elenco dell'Unione, onde evitare che la Svizzera diventi una piattaforma del commercio di specie vietate sul territorio dell'UE.

1.8 Ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni

Secondo la LPAmb vigente, l'esecuzione del diritto in materia di organismi è di competenza della Confederazione (art. 41 cpv. 1 LPAmb). I classici compiti esecutivi in quest'ambito comprendono il rilascio di autorizzazioni per attività con organismi patogeni e alloctoni in sistemi chiusi (art. 29b e 29f LPAmb), per l'immissione nell'ambiente di organismi patogeni e alloctoni a titolo sperimentale (art. 29c e 29g LPAmb) e per la messa in commercio di organismi (art. 29d LPAmb). La Confederazione attua inoltre i requisiti in materia di protezione delle specie al confine, previsti dalla Convenzione CITES per la conservazione delle specie e dalle disposizioni sulle importazioni nei settori della caccia e della pesca, che in parte servono anche a proteggere contro le specie alloctone invasive.

In virtù della seconda parte del periodo dell'articolo 41 capoverso 1 LPAmb, secondo cui la Confederazione può far capo ai Cantoni per determinati compiti, nonché dell'articolo 29f LPAmb, nell'OIconf e nell'OEDA il Consiglio federale delega determinati compiti esecutivi ai Cantoni. Secondo il diritto vigente, ai Cantoni spetta in particolare ordinare misure di lotta (art. 52 cpv. 1), sorvegliare il mercato (art. 48 OEDA) e vigilare sull'obbligo di diligenza (art. 49 OEDA) nonché assicurare il finanziamento di tali misure. Anche nei settori della caccia e della pesca, l'esecuzione delle disposizioni sugli organismi alloctoni invasivi compete ai Cantoni.

Il progetto di revisione comporterà un onere supplementare per la Confederazione. L'onere esecutivo aumenterà segnatamente a causa delle misure al confine secondo la prima parte del periodo del nuovo articolo 29f^{bis} capoverso 3 LPAmb⁴¹, del coordinamento intercantonale, dell'elaborazione di strategie di

³⁹ Allegato del regolamento di esecuzione: http://ec.europa.eu/environment/nature/invasivealien/docs/first_update_of_IAS_union_list.pdf

⁴⁰ RS 0.916.026.81

⁴¹ Misura 2-2.2 della Strategia

lotta specifiche per singole specie⁴² e delle misure di lotta di responsabilità della Confederazione⁴³. Aumenterà però soprattutto anche l'onere esecutivo per i Cantoni: secondo la seconda parte del periodo dell'articolo 29^{bis} capoverso 3 LPAmb, è a essi che spetta l'esecuzione delle misure di prevenzione e di lotta sul loro territorio. Tra queste misure figurano l'obbligo di notifica⁴⁴, la lotta ai fini dell'eradicazione⁴⁵, la lotta ai fini del contenimento, compresa la delimitazione e la sorveglianza delle zone infestate⁴⁶, nonché la vigilanza sull'obbligo di manutenzione da parte dei detentori di fondi, impianti e oggetti vettori di specie alloctone invasive⁴⁷. Anche il coordinamento all'interno del Cantone⁴⁸ è di loro competenza. Dato che l'onere supplementare concreto per i Cantoni dipenderà molto dall'impostazione del diritto esecutivo, la Confederazione li coinvolgerà adeguatamente nella sua elaborazione.

Siccome in base al diritto vigente (art. 52 cpv. 1 OEDA) le misure di prevenzione e di lotta sono formulate in modo molto aperto e i Cantoni sono liberi di decidere quali organismi vogliono combattere con quali misure e con quale intensità, l'onere attuale dei Cantoni per prevenire e combattere gli organismi alloctoni invasivi varia da un Cantone all'altro. Con le misure enumerate sopra, in futuro sarà la Confederazione a indicare ai Cantoni, in base all'articolo 29^{bis} capoversi 1 e 2 e alla Strategia, in quali casi intervenire e come. L'onere esecutivo aumenterà soprattutto per i Cantoni che oggi compiono relativamente pochi sforzi per lottare contro gli organismi alloctoni invasivi. In proposito bisogna però ricordare che la richiesta di una strategia nazionale e quindi anche di un rafforzamento della direzione e del coordinamento della Confederazione a livello nazionale è stata avanzata soprattutto dai Cantoni⁴⁹.

Secondo la prima parte del periodo dell'articolo 29^{bis} capoverso 3, la Confederazione si occupa in primo luogo della direzione strategica, oltre che dei compiti esecutivi nell'ambito dell'utilizzazione degli organismi, di cui è responsabile già in virtù del diritto vigente, segnatamente le misure al confine nonché la determinazione e il coordinamento delle necessarie misure intercantionali. I Cantoni assumono invece buona parte della responsabilità operativa in caso di infestazioni in pieno campo, come già previsto nei settori della caccia, della pesca e delle foreste (art. 29^{bis} cpv. 3, seconda parte del periodo).

La lotta contro le specie alloctone invasive richiede un coordinamento tra le varie autorità e i vari servizi specializzati a livello sia nazionale sia cantonale. A livello nazionale le autorità federali interessate sono l'UFAM, l'Ufficio federale dell'agricoltura (UFAG), l'Ufficio federale della sicurezza alimentare e di veterinaria (USAV), l'Ufficio federale della sanità pubblica (UFSP), l'Ufficio federale della cultura (UFC), l'Amministrazione federale delle dogane (AFD) e, in qualità di proprietario e autorità che autorizza gli impianti infrastrutturali nazionali, l'Ufficio federale delle strade (USTRA), il Dipartimento Federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport (DDPS), l'Ufficio federale delle costruzioni e della logistica (UFCL), l'Ufficio federale dei trasporti (UFT), l'Ufficio federale dell'energia (UFE) nonché l'Ufficio federale dell'aviazione civile (UFAC); occorre inoltre coinvolgere le commissioni extraparlamentari, come la CFSB e la CENU, nonché i Cantoni e le conferenze cantonali, gli istituti di ricerca, le associazioni interessate dalla comparsa di specie alloctone⁵⁰ e i centri di dati e informazioni⁵¹ sulla flora, la fauna, i funghi, i muschi e i licheni. Il coordinamento sarà assicurato dall'autorità federale specializzata nel settore ambientale, l'UFAM. Tra i servizi specializzati cantonali figurano segnatamente quelli della natura e del paesaggio, dell'ambiente, compresa la biosicurezza, della caccia e della pesca, dell'agricoltura e delle foreste. Un'esecuzione efficiente delle nuove norme sulla lotta contro le specie alloctone invasive presuppone un coordinamento tra i servizi specializzati sia a livello nazionale sia all'interno dei Cantoni.

A livello nazionale è prevista la costituzione di un'organizzazione per l'attività d'informazione e coordinamento sulle specie alloctone invasive, incaricata di garantire che le autorità e i servizi specializzati a livello nazionale siano informati sulla situazione attuale in relazione alle specie presenti e attese nonché sulle possibilità di prevenzione e di lotta e sia possibile uno scambio di esperienze sull'attuazione delle misure della Strategia⁵².

⁴² Misura 3-1.1 della Strategia

⁴³ Misura 3-1.2 della Strategia

⁴⁴ Misura 1-1.2 della Strategia

⁴⁵ Misura 3-1.1 della Strategia

⁴⁶ Misura 3-1.2 della Strategia

⁴⁷ N. 3.4.3 della Strategia

⁴⁸ Misura 1-2.3 della Strategia

⁴⁹ Pag. 22 della Strategia

⁵⁰ Cfr. n. 1.2.3 e allegato 1 della Strategia della Svizzera per le specie esotiche invasive

⁵¹ www.infospecies.ch

⁵² Misura 1-2.1 della Strategia

Il coordinamento a livello cantonale riguarda la cooperazione all'interno del Cantone tra i servizi cantonali menzionati sopra nonché la creazione di un punto di contatto a cui indirizzare le notifiche e le osservazioni. I Cantoni saranno obbligati, a livello di ordinanza, a designare un punto di contatto che assicuri il coordinamento cantonale⁵³.

1.9 Anteprema sull'attuazione a livello di ordinanza

1.9.1 Principi

L'articolo 29^{bis} capoverso 1 LPAmb incarica il Consiglio federale di emanare prescrizioni volte a prevenire, a combattere e a sorvegliare gli organismi alloctoni invasivi. Il Consiglio federale dovrà adottare in particolare disposizioni sulle misure di riduzione dell'importazione accidentale di organismi alloctoni invasivi, l'obbligo di notifica in caso di presenza di organismi alloctoni invasivi, gli obblighi di manutenzione e di lotta nonché il coordinamento da parte della Confederazione di misure intercantionali (art. 29^{bis} cpv. 2 LPAmb). Presumibilmente, il Consiglio federale adempirà il mandato di emanare prescrizioni in primo luogo completando l'OEDA con gli elementi descritti ai capitoli 1.9.2, 1.9.3 e 1.9.4 sotto. A livello di ordinanza occorrerà tener conto della possibilità di prevedere, al termine di una ponderazione degli interessi, singole agevolazioni specifiche.

Le disposizioni specifiche sulla protezione contro le specie alloctone invasive contenute nella legislazione sulla caccia e la pesca continueranno a essere fatte salve, ossia ad avere il primato sulle disposizioni in materia di organismi della LPAmb e delle sue ordinanze, conformemente all'articolo 15 capoverso 4 OEDA. Già oggi, sia l'OCP sia l'OLFP si fondano in parte sull'articolo 29a e segg. LPAmb (cfr. l'ingresso delle due ordinanze). Secondo le nuove possibilità ampliate di cui all'articolo 29^{bis} capoversi 1 e 2 LPAmb, queste due ordinanze potranno essere completate puntualmente per quanto riguarda i mammiferi e gli uccelli selvatici nonché i pesci e i gamberi. Nell'OCP potrebbero essere introdotti ad esempio obblighi di notifica e di lotta per lo scoiattolo grigio nordamericano o il gobbo della Giamaica, due specie che rappresentano una grave minaccia per le specie indigene in Europa. Inoltre le specie disciplinate nel diritto sulla caccia e la pesca potrebbero essere classificate in base al principio a cascata.

Per quanto riguarda la protezione dei vegetali, anche in futuro l'OEDA non si applicherà agli organismi menzionati negli allegati 1 e 2 OPV, come finora (art. 2 cpv. 6 lett. b OEDA). Resteranno fatte salve anche le disposizioni della legislazione sulle foreste (art. 15 cpv. 4 OEDA).

1.9.2 Schema di classificazione

Le circa 100 specie alloctone invasive oggi presenti in Svizzera⁵⁴ (n. 1.1.1 sopra) si distinguono per i rischi che comportano per l'uomo, l'ambiente o l'economia, le loro caratteristiche ecologiche nonché la disponibilità e l'efficacia dei metodi di lotta. Per poter adottare le misure di prevenzione e di lotta specifiche per le singole specie e proporzionate giuste, bisogna differenziare tali specie. È proprio questo lo scopo perseguito dallo schema di classificazione descritto nella Strategia⁵⁵, che suddivide le specie alloctone invasive nella quattro classi D1, D2, C e B⁵⁶ ed è ripreso anche nella seconda parte del periodo dell'articolo 29^{bis} capoverso 1 LPAmb. Le specie sono classificate in base alla loro nocività, alla loro diffusione nonché alle misure di lotta disponibili. Si tratta di una classificazione dinamica, riesaminata periodicamente. Le specie che malgrado le misure di lotta si sono diffuse ulteriormente sul territorio nazionale o quelle per le quali è stato sviluppato un metodo di lotta efficace sono così riclassificate. Lo schema di classificazione rappresenta una concretizzazione del principio di proporzionalità sancito dalla Costituzione.

Lo schema di classificazione sarà concretizzato nell'OEDA. Conformemente alla Strategia, le quattro classi possono essere descritte come segue:

- classe D1: specie che rappresentano un grave pericolo per l'uomo, gli animali e l'ambiente e pregiudicano sensibilmente la diversità biologica e il suo uso sostenibile. Viste la loro scarsa diffusione e la disponibilità di misure efficaci, l'obiettivo dell'eradicazione è realistico e quindi l'onere necessario giustificato. Per queste specie occorre elaborare disposizioni ambientali come quelle applicabili ad esempio alle piante infestanti o agli organismi nocivi particolarmente pericolosi nei settori agricolo e

⁵³ Misura 1-2.3 della Strategia

⁵⁴ È presumibile che le specie alloctone invasive presenti attualmente in Svizzera siano più numerose (la panoramica del 2006 sulle specie alloctone invasive sarà riesaminata e aggiornata prossimamente).

⁵⁵ Pag. 30 della Strategia

⁵⁶ Nota: la classe A comprende le specie alloctone non invasive.

forestale, in modo tale che possano essere eliminate completamente mediante il riconoscimento precoce e le misure immediate. L'importazione e la messa in commercio nonché l'utilizzazione diretta nell'ambiente sono vietate. Vigè l'obbligo di notifica e di lotta. Un esempio di specie della classe D1 potrebbe essere la rana toro;

- **classe D2:** specie che rappresentano un grave pericolo per l'uomo, gli animali e l'ambiente e pregiudicano sensibilmente la diversità biologica e il suo uso sostenibile. A causa della loro diffusione o dell'inesistenza di misure, tuttavia, l'obiettivo dell'eradicazione non è realistico o l'onere non è giustificato. Occorre contenere il più possibile queste specie nelle loro aree di diffusione attuali (zone infestate) e impedire la colonizzazione di nuovi territori, tenendo conto delle differenze regionali e stazionali specifiche. L'importazione per la messa in commercio e l'utilizzazione diretta nell'ambiente sono vietate. Al di fuori delle zone infestate vigè l'obbligo di notifica e di lotta. Un esempio di specie della classe D2 potrebbe essere la zanzara tigre;
- **classe C:** specie che causano danni dimostrati e al tempo stesso presentano una dinamica di diffusione tale che le misure devono essere indirizzate all'intera popolazione per evitare effetti di compensazione indesiderati. Ciò presuppone che anche per queste specie siano note misure efficaci ed efficienti per impedirne l'ulteriore diffusione (prevenzione) o per ridurre gli effettivi (lotta). La messa in commercio e l'utilizzazione diretta nell'ambiente sono vietate. Per queste specie, l'obiettivo primario è il contenimento, allo scopo di impedire che possano invadere habitat particolarmente sensibili e meritevoli di protezione. Un esempio di specie della classe C potrebbe essere la balsamina;
- **classe B:** specie che causano danni da esigui a moderati e per le quali, in base alle loro caratteristiche, si possono prevenire pericoli per l'uomo, gli animali o l'ambiente e pregiudizi per la diversità biologica e il suo uso sostenibile mediante l'utilizzazione nell'ambiente conforme alle prescrizioni e alle istruzioni. Per le specie alloctone invasive di questa classe sono note misure efficaci ed efficienti per impedirne l'ulteriore diffusione. L'obiettivo primario è la prevenzione dei danni. Un esempio di specie della classe B potrebbe essere il lauroceraso.

1.9.3 Misure a livello di ordinanza

I nuovi requisiti, le nuove misure e le nuove competenze dovranno essere definiti a livello di ordinanza. In base all'articolo 29^{bis} capoverso 2 LPAmb, nell'OEDA dovranno essere disciplinati segnatamente il controllo all'importazione, l'obbligo di notifica, l'obbligo di lotta ai fini dell'eradicazione, l'obbligo di lotta ai fini del contenimento, compresa la delimitazione delle cosiddette zone infestate, l'obbligo di manutenzione per i detentori di fondi, impianti e oggetti, le vie di diffusione degli organismi alloctoni invasivi nonché la fissazione e il coordinamento di misure intercantionali (per le misure cfr. n. 2, art. 29^{bis} cpv. 2 sotto). Dovranno anche essere valutate e, se del caso, apportate modifiche corrispondenti ad altre ordinanze specifiche, come l'OCP e l'OLFP. Le prescrizioni esecutive sugli organismi alloctoni invasivi contenute nell'OEDA e nell'OIconf, che riguardano tutte l'utilizzazione, vanno mantenute e tutt'al più completate conformemente al progetto.

1.9.4 Allegato dell'ordinanza

Per classificare le specie alloctone invasive in base allo schema a cascata della Strategia dovranno essere compilati elenchi di specie, da inserire nell'OEDA al posto dell'attuale allegato 2 e nelle ordinanze speciali sui mammiferi e gli uccelli cacciabili (OCP) o sui pesci e i gamberi (OLFP). In virtù dell'articolo 48 capoverso 1 della legge del 21 marzo 1997⁵⁷ sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (LOGA), il compito di emanare e adeguare gli elenchi di specie dell'allegato dovrà essere delegato al Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni (DATEC), che fonderà la classificazione sulle attuali basi scientifiche⁵⁸. Conformemente all'approccio dinamico del principio a cascata, gli elenchi dovranno essere valutati in base alle conoscenze più recenti sulla nocività e la diffusione delle specie alloctone invasive nonché alle esperienze con le misure di lotta e, se del caso, adeguati tempestivamente, il che è possibile trattandosi di un atto emanato dal Dipartimento.

Nell'elenco, a ciascuna specie dovranno essere associate determinate misure, conformemente al seguente schema:

⁵⁷

RS 172.010

⁵⁸

Misura 1-1.1 della Strategia

Classe	Misure					
	Controllo all'importazione	Obbligo di notifica	Obbligo di lotta (eradicazione)	Obbligo di lotta (contenimento)	Obbligo di manutenzione	Limitazioni dell'utilizzazione nell'ambiente
D1	x	x	x			x
D2	x	x		x	x	x
C					x	x
B						x

Il controllo all'importazione sarà applicabile in particolare alle specie delle classi D1 e D2; l'obbligo di notifica sarà applicabile solo alle specie della classe D1 e a determinate specie della classe D2; l'obbligo di lotta ai fini dell'eradicazione sarà applicabile alle specie della classe D1; l'obbligo di lotta ai fini del contenimento, compresa la delimitazione delle cosiddette zone infestate, sarà applicabile alle specie della classe D2; l'obbligo di manutenzione per i detentori di fondi, impianti e oggetti sarà applicabile alle specie delle classi D2 e C, a patto che le misure necessarie possano essere eseguite da privati. L'utilizzazione diretta nell'ambiente sarà vietata per tutte le specie delle classi D1, D2 e C; sono eccettuate le misure destinate alla lotta. Utilizzazioni dirette nell'ambiente potranno essere autorizzate a titolo derogatorio nel singolo caso, se il richiedente dimostra di aver adottato tutte le misure necessarie onde escludere pericoli per l'uomo, gli animali o l'ambiente e pregiudizi per la diversità biologica e il suo uso sostenibile. La regolamentazione delle vie di diffusione sarà applicabile a determinate specie delle classi D1, D2 e C. Per le specie della classe B non sono previste nuove misure. A esse si applicheranno le misure del diritto vigente, ossia l'obbligo di diligenza, il controllo autonomo per i responsabili della messa in commercio e le esigenze relative all'utilizzazione.

Nel singolo caso, il DATEC potrà derogare a questa attribuzione di massima. Potrà ad esempio rinunciare all'obbligo di notifica per una specie della classe D2 già ampiamente diffusa, se tale misura dovesse rivelarsi sproporzionata, dato che da un lato l'obiettivo del riconoscimento precoce non può più essere raggiunto e dall'altro l'ampia diffusione della specie obbligherebbe a inviare e ricevere un numero elevato di notifiche.

La delega al DATEC del compito di emanare e adeguare l'allegato corrisponde alla soluzione dell'OPV, che a sua volta attribuisce ai Dipartimenti competenti il compito di modificare gli allegati dell'OPV contenenti elenchi di specie a cui sono associate misure specifiche (art. 51 cpv. 3 OPV).

1.9.5 Ordinanza dell'UFAM

Se in Svizzera o in una regione di confine è riscontrato un nuovo organismo alloctono potenzialmente invasivo con un potenziale di danno elevato, bisogna poter reagire rapidamente – ossia nel giro di pochi giorni. Potrebbe essere necessario emanare ad esempio un divieto immediato d'importazione, un obbligo di notifica o un obbligo di lotta. In tal caso, la procedura di adeguamento dell'allegato da parte del DATEC sarebbe troppo lunga. Per questo motivo è prevista una norma di delega speciale, che in casi urgenti o in caso di *periculum in mora* per la diversità delle specie indigene autorizza l'UFAM a ordinare misure limitate nel tempo concernenti organismi specifici, in modo da poter eradicare immediatamente eventuali focolai d'infestazione in Svizzera. A tal fine, in virtù dell'articolo 29^{bis} capoverso 5 LPAmb l'UFAM emanerà un'ordinanza dell'ufficio.

Questa possibilità consentirà inoltre all'UFAM, in casi urgenti, di reagire rapidamente alle più recenti conoscenze acquisite in Svizzera e all'estero e ordinare misure supplementari di sorveglianza e di lotta limitate nel tempo concernenti un organismo già iscritto nell'allegato del DATEC, scostandosi dalle misure stabilite appunto nell'allegato del DATEC. Anche in un caso del genere, al termine della durata di validità dell'ordinanza dell'ufficio bisognerà valutare un eventuale adeguamento dell'allegato del DATEC.

La delega all'UFAM della competenza di emanare un'ordinanza corrisponde alla soluzione adottata nell'OPV e completa pertanto il sistema collaudato della protezione dei vegetali. L'articolo 52 capoverso 6 PSV prevede varie misure, che possono essere adottate se compare un nuovo organismo nocivo non menzionato nell'allegato 1 o 2 PSV, che potrebbe rivelarsi particolarmente pericoloso. In caso di aumento del pericolo fitosanitario per la Svizzera, l'articolo 52 capoverso 7 lettera c PSV consente inoltre

di adottare misure supplementari di sorveglianza e di lotta per l'organismo nocivo particolarmente pericoloso in questione. L'ordinanza emanata dall'UFAG in virtù dell'articolo 177 capoverso 2 LAgr è l'ordinanza dell'UFAG del 29 novembre 2017 concernente le misure fitosanitarie per l'agricoltura e l'ortoflorovivaismo esercitato a titolo professionale (OMF-UFAG)⁵⁹. Conformemente all'articolo 49 capoverso 3 LFo, lo stesso giorno l'UFAM ha emanato una propria ordinanza concernente le misure fitosanitarie a carattere temporaneo nel settore delle piante forestali e dei prodotti del legno (OMF-UFAM)⁶⁰.

1.10 Mozione parlamentare Addor 16.3610

Il 13 giugno 2017 il Consiglio nazionale ha trasmesso al Consiglio degli Stati la mozione Addor 16.3610 «Completare l'elenco delle piante invasive vietate». Il 13 giugno 2018 il Consiglio degli Stati ha seguito la raccomandazione del Consiglio federale respingendo la mozione. Il rifiuto del Consiglio federale era dettato dalla volontà di evitare una procedura parallela ai lavori già in corso per attuare la Strategia della Svizzera per le specie esotiche invasive.

2 Commento ai singoli articoli

Ingresso

Ingresso

visti gli articoli 74 capoverso 1 e 78 capoverso 4 della Costituzione federale;

L'articolo 74 capoverso 1 Cost. incarica la Confederazione di emanare prescrizioni sulla protezione dell'uomo e del suo ambiente naturale da effetti nocivi o molesti. Per effetti s'intendono i processi provocati dall'uomo e non quelli provocati dalla natura, come ad esempio i terremoti o le inondazioni⁶¹. Gli organismi alloctoni invasivi già presenti nell'ambiente non costituiscono quindi sempre un effetto ai sensi dell'articolo 74 capoverso 1 Cost.

L'articolo 78 capoverso 4 Cost. incarica la Confederazione di emanare prescrizioni a tutela della fauna e della flora e a salvaguardia dei loro spazi vitali nella loro molteplicità naturale nonché di proteggere le specie minacciate di estinzione. Siccome il progetto mira segnatamente a proteggere la diversità delle specie indigene e a sancire meglio nella Costituzione la lotta contro gli organismi alloctoni invasivi già presenti nell'ambiente, l'ingresso della LPAmb è completato con l'articolo 78 capoverso 4 Cost.

Sostituzione di un'espressione

Sostituzione di un'espressione

Negli articoli 32a^{bis} capoverso 2, 58 capoverso 3 e 65 capoverso 1 «Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni» è sostituito con «DATEC».

Il nuovo articolo 29^{bis} capoverso 4 introduce l'abbreviazione «DATEC» per il Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni. Negli articoli successivi della LPAmb (art. 32a^{bis} cpv. 2, 58 cpv. 3 e 65 cpv. 1) bisogna quindi utilizzare l'abbreviazione invece della denominazione per esteso.

Articolo 7 Definizioni

Articolo 7 capoversi 5^{quinquies} e 5^{sexties}

^{5quinquies} Per organismi alloctoni si intendono organismi di una specie, sottospecie o unità tassonomica inferiore che sono introdotti o importati in un territorio fuori dalla loro area di diffusione naturale.

⁵⁹ RS 916.202.1

⁶⁰ RS 916.202.2

⁶¹ Keller, Kommentar USG, Art. 7, n. marg. 11

^{5sexties} Per organismi alloctoni invasivi si intendono organismi alloctoni la cui diffusione può, notoriamente o presumibilmente, pregiudicare la diversità biologica e la sua utilizzazione sostenibile o mettere in pericolo l'uomo, gli animali o l'ambiente.

Nel diritto vigente, le espressioni «organismi alloctoni» e «organismi alloctoni invasivi» sono entrambe definite solo a livello di ordinanza. La regolamentazione degli organismi alloctoni invasivi a livello di legge presuppone pertanto la loro definizione nella LPAmb.

Il termine «organismi» è già definito nel diritto vigente: si tratta di unità biologiche cellulari o acellulari capaci di riprodursi o di trasmettere materiale genetico. Sono loro equiparati le combinazioni e gli oggetti che contengono tali unità (art. 7 cpv. 5^{bis} LPAmb). La LPAmb definisce poi gli organismi geneticamente modificati e gli organismi patogeni (art. 7 cpv. 5^{ter} e 5^{quater} LPAmb). Successivamente, all'articolo 7 capoverso 5^{quinquies} sarà inserita la nuova definizione di «organismi alloctoni» e al capoverso 5^{sexties} quella di «organismi alloctoni invasivi».

L'articolo 3 capoverso 1 lettera f OEDA definisce gli organismi alloctoni come «organismi di una specie, sottospecie o unità tassonomica inferiore se: (1) la loro area di diffusione naturale non comprende né la Svizzera né gli altri Stati membri dell'AELS e i Paesi membri dell'UE (senza territori d'oltremare) e (2) non sono stati coltivati per un'utilizzazione nell'agricoltura o nell'orticoltura produttiva, al punto tale da ridurre le capacità di sopravvivenza in natura». L'articolo 3 capoverso 1 lettera h OEDA definisce gli organismi alloctoni invasivi come «organismi alloctoni che, notoriamente o presumibilmente, possono diffondersi in Svizzera e raggiungere una densità di popolazione tale da pregiudicare la diversità biologica e la sua utilizzazione sostenibile o mettere in pericolo l'uomo, gli animali o l'ambiente». Le nuove definizioni previste nella LPAmb si fondano sulla Strategia nonché sulla terminologia internazionale⁶² e tengono conto dei più recenti sviluppi della situazione giuridica nell'Unione europea. Sono inoltre compatibili con le disposizioni dell'OEDA e dell'OIconf.

Capoverso 5^{quinquies}: secondo l'articolo 7 capoverso 5^{quinquies} LPAmb, per organismi alloctoni s'intendono «organismi di una specie, sottospecie o unità tassonomica inferiore che sono introdotti o importati in un territorio fuori dalla loro area di diffusione naturale». La parte introduttiva del periodo precisa che la classificazione tassonomica dell'organismo è irrilevante: sono infatti contemplati tutti gli organismi di una specie o unità tassonomica inferiore, comprese le «specie» ai sensi della Strategia della Svizzera per le specie esotiche invasive (specie, sottospecie o taxon inferiore) e della legislazione sulla protezione delle specie (LPN, LCP e LFSP). Siccome non è un atto sulla protezione delle specie, ma in termini di protezione mette l'accento sulla prevenzione degli effetti nocivi o molesti, la LPAmb parla principalmente di organismi e non di specie.

La definizione di «alloctone» (o «esotiche») imperniata sull'area di diffusione naturale deriva dalla Strategia⁶³. A differenza dell'articolo 3 capoverso 1 lettera h OEDA, secondo il capoverso 5^{quinquies} la situazione geopolitica dell'area di diffusione naturale è irrilevante. Anche la definizione del diritto UE si riferisce esclusivamente all'areale naturale, a prescindere dai confini degli Stati nazionali (art. 3 punto 1 del regolamento UE n. 1143/2014). Non è quindi necessario tener conto dei confini politici allo scopo di escludere gli ostacoli al commercio sul mercato interno. Una definizione che, come quella vigente, si orienta ai confini nazionali non sarebbe invece compatibile e genererebbe nuovi attriti.

A differenza della definizione del regolamento UE, si rinuncia a menzionare tutte le parti che servono alla riproduzione dell'organismo (parti, gameti, semi, uova o propaguli) e a specificare che gli organismi comprendono anche gli ibridi, le varietà o le razze. La definizione di «organismi» (art. 7 cpv. 5^{bis} LPAmb) comprende già queste unità biologiche.

La disposizione riguarda la presenza di organismi fuori dalla loro area di diffusione naturale riconducibile in particolare all'importazione accidentale di organismi o all'introduzione deliberata nell'ambito della loro utilizzazione. Entrambe le vie d'introduzione implicano l'intervento dell'uomo; non sono escluse altre forme d'introduzione. Gli organismi che si diffondono in modo naturale (ad esempio per via dell'estensione dell'area di diffusione naturale di una pianta in seguito ai cambiamenti climatici) sono invece esclusi, in altre parole non sono alloctoni per definizione. L'introduzione deve avvenire in un territorio

⁶² Convention on Biological Diversity (CBD): What are invasive alien species? Consultabile all'indirizzo: <https://www.cbd.int/invasive/WhatareIAS.shtml>

⁶³ Pag. 4 della Strategia

che si distingua dall'area di diffusione naturale e sia situato all'esterno della capacità di diffusione naturale della specie.

I commenti precedenti si riferiscono unicamente alla definizione di «alloctono» nella LPAmb. Come finora, spetterà al Consiglio federale stabilire, nell'OEDA e nelle altre ordinanze, quali misure si applicano a quali organismi. È doveroso precisare che il Consiglio federale non ha in particolare l'intenzione di estendere il campo d'applicazione dei «piccoli invertebrati alloctoni» disciplinati nell'OEDA e nell'OI-Conf. Bisognerà stabilire a livello di ordinanza che i relativi obblighi (p. es. l'obbligo di autorizzazione per l'emissione di piccoli invertebrati alloctoni di cui all'art. 17 lett. c OEDA) continuerà ad applicarsi solo ai piccoli invertebrati alloctoni la cui area di diffusione naturale non comprende né la Svizzera né gli altri Stati membri dell'AELS e i Paesi membri dell'UE (senza i territori d'oltremare).

È altresì doveroso precisare che la definizione di «alloctono» nella LPAmb non modifica le definizioni affini della LFSP, che utilizza i due aggettivi «allogeno» ed «estraneo».

Capoverso 5^{séxties}: secondo l'articolo 7 capoverso 5^{séxties} LPAmb, per organismi alloctoni invasivi s'intendono «organismi alloctoni la cui diffusione può, notoriamente o presumibilmente, pregiudicare la diversità biologica e la sua utilizzazione sostenibile o mettere in pericolo l'uomo, gli animali o l'ambiente».

Questa definizione associa il pregiudizio o i danni ai beni da proteggere – la diversità biologica e la sua utilizzazione sostenibile nonché l'uomo, gli animali e l'ambiente – alla diffusione dell'organismo alloctono⁶⁴. Il fatto che tale potenziale di danno sia dimostrato o semplicemente presunto è irrilevante. Concretizzando il principio di precauzione (art. 1 cpv. 2 LPAmb), in questa definizione rientrano anche le specie alloctone potenzialmente invasive. Si rinuncia al criterio del raggiungimento di un'elevata densità di popolazione (cfr. in proposito l'attuale definizione di cui all'art. 3 cpv. 1 lett. h OEDA), poiché singole specie possono causare gravi danni anche se non raggiungono un'elevata densità di popolazione (p. es. la tartaruga palustre americana). Se la diffusione di una specie alloctona non può pregiudicare la diversità biologica e la sua utilizzazione sostenibile o mettere in pericolo l'uomo, gli animali o l'ambiente, la presente definizione legale e le relative misure (a livello sia di legge sia di ordinanza) non sono applicabili.

Titolo prima dell'articolo 29a

Capitolo 3: Organismi Sezione 1: Utilizzazione di organismi

Secondo l'articolo 7 capoverso 6^{ter} LPAmb, per utilizzazione si intende qualsiasi attività relativa a sostanze, organismi o rifiuti, segnatamente la produzione, l'importazione, l'esportazione, la messa in commercio, l'impiego, il deposito, il trasporto o lo smaltimento. Il capitolo 3 del titolo secondo della LPAmb prevede ora anche misure contro organismi oggetto di un'«utilizzazione» in senso lato. Si pensi segnatamente alle misure di prevenzione e di lotta contro organismi alloctoni invasivi di cui all'articolo 29^{bis} capoversi 1 e 2 LPAmb. Per questo motivo, da un lato il titolo del capitolo è modificato da «Utilizzazione di organismi» in «Organismi». Dall'altro il capitolo è suddiviso nelle tre sezioni «Utilizzazione di organismi», «Misure particolari contro gli organismi alloctoni invasivi» e «Commissioni consultive». La sezione «Utilizzazione di organismi» comprende gli articoli 29a-29f LPAmb vigenti, senza alcuna modifica.

Titolo prima dell'articolo 29^{bis}

Sezione 2: Misure particolari contro gli organismi alloctoni invasivi

La sezione «Misure particolari contro gli organismi alloctoni invasivi» comprende il nuovo articolo 29^{bis} LPAmb, che incarica il Consiglio federale di emanare prescrizioni volte a prevenire, a combattere e a sorvegliare gli organismi alloctoni invasivi (cpv. 1) e di adottare disposizioni corrispondenti (cpv. 2). L'articolo disciplina inoltre le competenze (cpv. 3) e introduce una base per ordinare misure di lotta vincolanti per i detentori di fondi (cpv. 4).

Articolo 29^{bis}

¹ Il Consiglio federale emana prescrizioni volte a prevenire, a combattere e a sorvegliare gli organismi alloctoni invasivi, tenendo conto in particolare del potenziale di danno e della diffusione degli organismi.

² Il Consiglio federale emana in particolare prescrizioni su:

- a. le misure di riduzione dell'importazione accidentale di organismi alloctoni invasivi;
- b. l'obbligo di notifica in caso di presenza di organismi alloctoni invasivi;
- c. gli obblighi di manutenzione e di lotta;
- d. il coordinamento da parte della Confederazione di misure intercantionali.

³ La Confederazione adotta misure al confine, stabilisce le misure intercantionali e le coordina; i Cantoni adottano le altre misure necessarie.

⁴ I detentori di fondi, impianti o oggetti che sono o potrebbero essere infestati da organismi alloctoni invasivi devono, in collaborazione con le autorità competenti, eseguirne la sorveglianza, l'isolamento, il trattamento o la distruzione o tollerare tali misure.

⁵ Il Consiglio federale può affidare l'emanazione di prescrizioni di natura prevalentemente tecnica o amministrativa concernenti organismi alloctoni invasivi a uffici federali del Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni (DATEC).

Capoverso 1, prima parte del periodo: l'articolo 52 capoverso 1 OEDA vigente contiene già un mandato di prevenzione e di lotta rivolto ai Cantoni, ma si tratta di un mandato formulato in modo molto aperto. Di conseguenza, attualmente la lotta contro gli organismi alloctoni invasivi è eterogenea e insufficiente, da un lato perché manca una base legale vincolante adeguata per adottare importanti misure di prevenzione e di lotta e dall'altro perché le disposizioni della Confederazione non sono abbastanza concrete e di conseguenza le misure di lotta dei Cantoni non hanno la portata necessaria né le stesse priorità, il che impedisce un coordinamento, riducendone sensibilmente l'efficacia. È pertanto necessario che la prima parte del periodo del capoverso 1 obblighi la Confederazione a emanare prescrizioni volte a prevenire, a combattere e a sorvegliare gli organismi alloctoni invasivi e il capoverso 2 stabilisca le misure che deve obbligatoriamente disciplinare. Siccome tali prescrizioni comporteranno un onere supplementare in parte notevole per i Cantoni, a seconda dell'impostazione concreta, la Confederazione li coinvolgerà adeguatamente nella loro elaborazione.

Il mandato di emanare prescrizioni volte a prevenire, a combattere e a sorvegliare gli organismi alloctoni invasivi attribuito al Consiglio federale nella prima parte del periodo del capoverso 1 è di carattere obbligatorio. Nell'adempiere questo mandato, il Consiglio federale deve attenersi agli articoli 78 capoverso 4 e 74 capoversi 1 e 2 Cost., che stabiliscono che la Confederazione deve proteggere le specie minacciate di estinzione ed emanare prescrizioni sulla protezione dell'uomo e del suo ambiente naturale da effetti nocivi o molesti. Al contempo si applicano i principi di cui all'articolo 29a capoverso 1 LPAmb, secondo cui gli organismi possono essere utilizzati soltanto in modo da non mettere in pericolo l'uomo o l'ambiente (lett. a) e da non pregiudicare la diversità biologica e la sua utilizzazione sostenibile (lett. b).

Capoverso 1, seconda parte del periodo: nell'emanare le prescrizioni previste nella prima parte del periodo, secondo la seconda parte del periodo del capoverso 1 il Consiglio federale deve tener conto in particolare del potenziale di danno e della diffusione degli organismi. Questa disposizione mira a sancire il principio a cascata, che garantisce l'adozione delle giuste misure di prevenzione e di lotta contro gli organismi alloctoni invasivi, nel rispetto delle specie e del principio di proporzionalità (n. 1.9.2 sopra).

Capoverso 2: il capoverso 2 stabilisce le principali misure che il Consiglio federale deve disciplinare a livello di ordinanza per prevenire, combattere e sorvegliare gli organismi alloctoni invasivi. Le misure specifiche da prendere per i singoli organismi saranno precisate dal DATEC negli elenchi riportati nell'allegato dell'OEDA e nelle altre ordinanze, come l'OCP e l'OLFP (cfr. n. 1.9.4.). Per garantire un'attuazione uniforme e corretta delle misure, l'UFAM elabora aiuti all'esecuzione, che descrivono i metodi e gli strumenti di lotta necessari per le singole specie.

Lettera a: oltre al controllo delle importazioni di piante e animali vivi, tra le misure di riduzione dell'importazione accidentale di organismi alloctoni invasivi figura in particolare il controllo delle importazioni di merci che possono contenere determinate specie alloctone invasive delle classi D1 e D2. L'introduzione deliberata di specie alloctone invasive delle classi D1 e D2 è disciplinata dalle

disposizioni sull'utilizzazione di organismi di cui all'articolo 29a e segg. Per prevenire importazioni accidentali di tali specie, occorre poter effettuare controlli al confine delle importazioni di merci con cui possono essere importate specie alloctone invasive. I nuovi compiti di controllo assegnati alla Confederazione saranno stabiliti a livello di ordinanza. Analogamente ai controlli doganali nell'ambito dell'esecuzione della Convenzione del 3 marzo 1973 sul commercio internazionale delle specie di fauna e di flora selvatiche minacciate di estinzione (CITES)⁶⁵ occorrerà prevedere la possibilità di effettuare, in certi casi, controlli a campione e in funzione dei rischi (cfr. art. 7 cpv. 3 dell'ordinanza del 4 settembre 2013⁶⁶ sui controlli CITES). Oltre che dell'AFD, l'esecuzione dei controlli sarà di competenza dell'UFAM, che dispone delle conoscenze specifiche necessarie. Sarebbe anche ipotizzabile attribuire la competenza in parte all'USAV, che già effettua controlli delle importazioni nei settori della caccia e della pesca nonché in vari altri settori (conservazione internazionale delle specie, salute animale, dichiarazione delle pellicce, derrate alimentari). Nei limiti del possibile, le merci che possono contenere specie delle classi D1 e D2 saranno inserite nel sistema tariffario doganale TARES, che informa eventuali importatori anche sui divieti d'introduzione, oltre che sulle aliquote di dazio e gli obblighi di autorizzazione.

Lettera b: la presenza di organismi alloctoni invasivi delle classi D1 e D2 (al di fuori delle zone infestate; cfr. commenti sotto) deve essere notificata al punto di contatto cantonale competente. Le misure necessarie possono essere adottate con un onere proporzionato solo se, grazie alle notifiche pervenute, l'infestazione è riconosciuta precocemente. Il Cantone riceve le notifiche pervenute e le verifica. L'UFAM sostiene i Cantoni mediante basi scientifiche e relative raccomandazioni. In caso d'infestazione conclamata di specie delle classi D1 e D2, il Cantone inoltra la constatazione all'UFAM. Sono eccettuate le notifiche di presenze all'interno delle zone infestate (cfr. commenti sotto). Con il consenso dell'UFAM, il Cantone interessato può abrogare integralmente l'obbligo di notifica all'interno delle zone infestate.

Lettera c: le disposizioni sugli obblighi di manutenzione e di lotta sono fondamentali. Tali obblighi comprendono in particolare:

- l'obbligo di lotta ai fini dell'eradicazione: ogni presenza di specie alloctone invasive delle classi D1 e D2 va eradicata. Sono eccettuate le zone infestate delimitate dai Cantoni per specie della classe D2 (cfr. commenti sotto). L'obbligo di eradicazione è rivolto ai Cantoni. In altre parole, se sono riscontrate specie delle classi D1 e D2 (al di fuori delle zone infestate), il servizio cantonale competente deve adottare o ordinare le misure di eradicazione necessarie e adeguate. L'obbligo di lotta ai fini dell'eradicazione non è assoluto. Singole agevolazioni specifiche dovranno essere esaminate a livello di ordinanza, al termine di una ponderazione degli interessi;
- l'obbligo di lotta ai fini del contenimento: in caso d'impossibilità di eradicare specie della classe D2, il servizio cantonale competente può adottare provvedimenti per prevenirne un'ulteriore diffusione. In altre parole, su determinati territori l'obbligo di lotta ai fini dell'eradicazione può trasformarsi in un obbligo di lotta ai fini del contenimento. A tal fine, con il consenso dell'UFAM i Cantoni possono delimitare zone infestate, ovvero territori in cui l'infestazione è già avanzata. All'interno delle zone infestate non occorre adottare misure di eradicazione. I Cantoni devono però provvedere affinché le specie della classe D2 interessate non si diffondano ulteriormente. In altre parole devono prevenire un trasferimento fuori dalla zona infestata ed eradicare i nuovi focolai in una zona cuscinetto attorno alla zona infestata. All'interno delle zone infestate possono delimitare oggetti protetti, all'interno dei quali sono mantenute le misure di eradicazione e attorno ai quali è garantita una cintura di sorveglianza del territorio. I Cantoni stabiliscono la procedura e i criteri per delimitare oggetti protetti all'interno delle zone infestate d'intesa con l'UFAM;
- disposizioni sui vettori e le vie di diffusione delle specie alloctone invasive: oltre alle misure indirizzate direttamente contro l'organismo problematico – come le misure di eradicazione menzionate sopra – per prevenire la diffusione di specie delle classi D1 e D2 devono essere possibili anche misure che fanno leva sui vettori e le vie di diffusione delle specie alloctone invasive. Per vettori s'intendono i portatori biologici (p. es. gamberi americani portatori dell'afanomicosi) e per vie di diffusione i portatori fisici di specie alloctone invasive (p. es. le navi portatrici di molluschi o gamberetti alloctoni invasivi). È l'UFAM a identificare i vettori e le vie di diffusione dubbi o problematici. Le misure sono ordinate dai Cantoni o – se occorre un approccio intercantonale – dalla Confederazione. Siccome i nuovi modelli di consumo possono generare in qualsiasi momento nuovi punti di accesso di specie alloctone invasive, la regolamentazione dei vettori e delle vie di diffusione rappresenta un compito permanente;

⁶⁵ RS 0.453

⁶⁶ RS 453.1

- l'obbligo di manutenzione: l'obbligo di manutenzione si applica alle specie della classe D2, a patto che le misure necessarie possano essere attuate da privati, e a tutte le specie della classe C. Riguarda i detentori di fondi, impianti e oggetti (in merito al termine «detentore» cfr. art. 29^{bis} cpv. 4 sotto). Questi ultimi devono impedire alle specie menzionate di diffondersi ulteriormente e infestare le superfici confinanti, ad esempio bloccando la dispersione delle sementi delle piante. L'obbligo di manutenzione deve vigere per legge e non essere ordinato nel singolo caso. Concretizza il principio di precauzione (art. 1 cpv. 1 LPAmb) e garantisce che anche i privati contribuiscano a far sì che le specie alloctone invasive combattute sul suolo pubblico non si diffondano ulteriormente attraverso il suolo privato, compromettendo il successo delle misure di lotta. Il rispetto dell'obbligo di manutenzione è controllato dai Cantoni. Se un detentore non lo adempie, il Cantone attua le misure necessarie d'ufficio, previa diffida (addossando i costi al detentore, conformemente al principio di causalità).

Lettera d: in linea di principio, l'adozione delle misure menzionate è di competenza dei Cantoni (cpv. 3). Il coordinamento da parte della Confederazione di misure intercantionali riguarda situazioni in cui è necessario un intervento immediato e coordinato, ad esempio in caso di comparsa in Svizzera di una nuova specie della classe D1 o se la lotta cantonale di una specie delle classi D1 o D2 non è abbastanza efficace. In questi casi, la Confederazione stessa deve stabilire o predisporre le misure necessarie.

L'elenco di cui al capoverso 2 non è esaustivo. Per prevenire, combattere e sorvegliare gli organismi alloctoni invasivi sono importanti anche le misure concernenti l'utilizzazione deliberata e consapevole di tali organismi già previste dalle ordinanze vigenti. In linea di principio, tali misure vanno mantenute, eventualmente con degli adeguamenti risultanti dal progetto (è possibile p. es. che certe definizioni o certi rimandi debbano essere adeguati alla nuova terminologia). Tali misure sono segnatamente quelle previste dall'OEDA (l'obbligo di diligenza di cui all'art. 6 OEDA, le esigenze relative all'utilizzazione di cui all'art. 15 cpv. 1 OEDA, il divieto di utilizzare organismi alloctoni invasivi secondo l'allegato 2 OEDA direttamente nell'ambiente, comprese le deroghe di cui all'art. 15 cpv. 2 OEDA, l'obbligo di autorizzazione per le emissioni sperimentali di piccoli invertebrati alloctoni di cui all'art. 17 cpv. 1 lett. c OEDA, il controllo autonomo per la messa in commercio di cui all'art. 4 OEDA, la sorveglianza dell'obbligo di diligenza di cui all'art. 48 OEDA, la sorveglianza del mercato di cui all'art. 49 OEDA, i rilevamenti di cui all'art. 50 OEDA, il monitoraggio ambientale di cui all'art. 51 OEDA e la lotta di cui all'art. 52 OEDA). Vi rientrano anche l'obbligo di notifica e autorizzazione dei piccoli invertebrati alloctoni e degli organismi alloctoni invasivi secondo l'allegato 2 OEDA di cui all'articolo 5 capoverso 1 lettera c OIConf e le misure contenute nell'OCP e nell'OLFP.

Capoverso 3: alcune delle misure di cui al capoverso 2 devono obbligatoriamente essere attuate dalla Confederazione per via della ripartizione delle competenze prevista dalla Costituzione. Tra di esse figurano le misure al confine menzionate al capoverso 3. Vista la sovranità esecutiva dei Cantoni di cui all'articolo 36 LPAmb, occorre prevedere nella legge anche la possibilità per la Confederazione di determinare e coordinare misure intercantionali. L'adozione delle altre misure necessarie è di competenza dei Cantoni. Questi ultimi saranno quindi competenti in particolare per l'esecuzione delle misure sul territorio cantonale (obbligo di notifica, obbligo di lotta ai fini dell'eradicazione, delimitazione delle zone infestate, obbligo di manutenzione per i detentori e regolamentazione delle vie di diffusione). Questa ripartizione delle competenze corrisponde all'articolo 46 capoverso 1 Cost., che stabilisce che per principio spetta ai Cantoni attuare il diritto federale. Corrisponde anche al sistema della protezione delle foreste: secondo l'articolo 26 capoverso 3 LFo, infatti, al fine di prevenire ed eliminare i danni alla foresta la Confederazione si adopera affinché siano eseguiti provvedimenti al confine e stabilisce e coordina i provvedimenti intercantionali adottati dai Cantoni all'interno del Paese, mentre secondo l'articolo 27 capoverso 1 LFo i Cantoni adottano provvedimenti contro le cause e le conseguenze di danni che possono compromettere sostanzialmente la conservazione della foresta e delle sue funzioni.

Accanto all'applicazione del diritto nei confronti dei privati mediante decisioni e altri atti amministrativi, come l'informazione e la consulenza, tra gli elementi principali dell'esecuzione del diritto ambientale figura il controllo sull'adempimento dei compiti⁶⁷. La competenza per l'esecuzione di una misura comprende quindi sempre anche il controllo della sua esecuzione corretta e conforme alle prescrizioni. Le misure di cui all'articolo 29^{bis} capoverso 2, che devono essere attuate in permanenza, come l'obbligo di manutenzione, presuppongono controlli periodici o perlomeno a campione. Essendo competenti per buona parte dell'esecuzione delle prescrizioni e delle misure di cui all'articolo 29^{bis} capoversi 1 e 2, ai Cantoni è attribuito un importante mandato di controllo, che si distingue dal monitoraggio nazionale di

⁶⁷

Brunner, Kommentar USG, Vormerkungen zu Art. 36-48, n. marg. 3

cui all'articolo 51 capoverso 1 OEDA, che serve a riconoscere precocemente possibili rischi rappresentati tra l'altro da organismi alloctoni invasivi. Il monitoraggio nazionale è di competenza dell'UFAM. I punti di contatto cantonali devono inoltrare all'UFAM i dati generati dai Cantoni attraverso le notifiche e la loro attività di esecuzione e controllo, affinché possano essere impiegati per il monitoraggio nazionale e i compiti di rendicontazione a livello internazionale.

Capoverso 4: alle autorità esecutive va attribuita la competenza di obbligare i detentori di fondi, impianti e oggetti infestati o potenzialmente infestati da organismi alloctoni invasivi importati a eseguire o tollerare le necessarie misure di lotta sul proprio fondo, impianto o oggetto. Tra i detentori di fondi, impianti e oggetti infestati o potenzialmente infestati da organismi alloctoni invasivi figurano anzitutto i proprietari di fondi. Sono però considerati detentori ai sensi di questa disposizione anche gli affittuari, i titolari del diritto di superficie, i locatari e i gestori. Per principio, i proprietari di fondi, i gestori eccetera hanno il diritto di utilizzare i loro fondi o i fondi che gestiscono conformemente alla zona. Affinché essi possano essere obbligati, in determinati casi, a prendere misure di protezione contro gli organismi alloctoni invasivi, distruggendo ad esempio singoli focolai di determinati organismi delle classi D1 e D2, o ad adattare l'utilizzazione dei loro fondi, rinunciando ad esempio a certe specie di piante, secondo l'articolo 164 Cost. occorre una base giuridica sufficientemente precisa a livello di legge a causa della conseguente limitazione della garanzia della proprietà e dei nuovi obblighi non indifferenti per i proprietari dei fondi. Lo stesso vale per i detentori di oggetti, ad esempio di navi che devono essere disinfestate dalle uova di *Neogobius melanostomus*, un organismo alloctono invasivo, o per i detentori di impianti, ad esempio di centrali idroelettriche. Il capoverso 4 rafforza inoltre l'attuale obbligo di riciclare o smaltire il suolo asportato inquinato da organismi alloctoni invasivi (art. 15 cpv. 3 OEDA).

Con la presente revisione della LPAmb, la Confederazione intende lottare anche contro gli organismi alloctoni invasivi introdotti accidentalmente o casualmente. Questa disposizione, che consente di ordinare misure di lotta vincolanti per i proprietari, è quindi fondamentale per attuare la Strategia. È importante poter ordinare e attuare misure efficaci ed efficienti per prevenire un'ulteriore diffusione (prevenzione) e ridurre gli effettivi (lotta) in particolare per gli organismi la cui dinamica di diffusione richiede misure che prendano di mira l'intera popolazione, onde evitare effetti di compensazione indesiderati. Se fossero attuate misure solo su una parte delle superfici infestate, queste potrebbero essere ricolonizzate in brevissimo tempo da organismi alloctoni invasivi provenienti dalle superfici non trattate, annullando i successi della lotta ottenuti altrove.

In merito al capoverso 4 occorre però anche precisare che in genere è anche nell'interesse dei detentori stessi adottare misure di lotta, poiché gli organismi alloctoni invasivi possono provocare gravi danni riducendo il valore di un fondo.

Capoverso 5: come la LAgr e la LFo nel settore della protezione dei vegetali, anche la LPAmb deve offrire al Consiglio federale la possibilità di delegare l'emanazione di prescrizioni di natura prevalentemente tecnica o amministrativa ad autorità subordinate (cfr. art. 177 cpv. 2 LAgr e art. 49 cpv. 3 LFo). Nel presente caso sarà però delegato unicamente il compito di emanare prescrizioni concernenti organismi alloctoni invasivi. Questa norma di delega consentirà all'UFAM di emanare ordinanze concernenti misure urgenti limitate nel tempo (n. 1.9.5 sopra). In casi urgenti o in caso di *periculum in mora* per la diversità delle specie indigene sarà così possibile ordinare misure limitate nel tempo concernenti organismi specifici, che consentono ad esempio di eradicare immediatamente eventuali focolai d'infestazione in Svizzera.

Titolo prima dell'articolo 29g

Sezione 3: Commissioni consultive

Articolo 29g

Rubrica abrogata

La sezione 3 «Commissioni consultive» del capitolo sugli organismi comprende un unico articolo (art. 29g). Il titolo della nuova sezione corrisponde quindi alla vigente rubrica dell'articolo 29g, che può essere abrogata.

Articolo 33

Misure contro il deterioramento del suolo

Articolo 33 capoverso 1

¹ Le misure intese a conservare a lungo termine la fertilità del suolo proteggendolo da deterioramenti di natura chimica o biologica figurano nelle prescrizioni esecutive della legge federale del 24 gennaio 1991⁶⁸ sulla protezione delle acque nonché nella legislazione federale sulla protezione contro le catastrofi, sulla lotta contro l'inquinamento atmosferico, sulle sostanze e gli organismi, sui rifiuti e sulle tasse d'incentivazione.

Conformemente al titolo del capitolo 3 del titolo secondo della LPAmb, modificato da «Utilizzazione di organismi» in «Organismi», anche il rimando in questa disposizione è modificato da «prescrizioni esecutive (...) sull'utilizzazione di (...) organismi» in «prescrizioni esecutive (...) gli organismi».

Articolo 35c Obbligo di pagare la tassa e procedura

Articolo 35c capoverso 4

⁴ Chiunque fabbrica o produce in Svizzera sostanze soggette alla tassa, deve dichiararle.

Il capitolo 6 del titolo secondo della LPAmb disciplina le tasse d'incentivazione sui composti organici volatili, il tenore di zolfo nell'olio da riscaldamento «extra leggero» e il tenore di zolfo nella benzina e nel gasolio. Questi prodotti costituiscono sostanze ai sensi dell'articolo 7 capoverso 5 LPAmb e non organismi ai sensi dell'articolo 7 capoverso 5^{bis} LPAmb, ossia unità biologiche capaci di riprodursi o di trasmettere materiale genetico. Il fatto che in questo capitolo, all'articolo 35c LPAmb sull'obbligo di pagare la tassa e la procedura, siano menzionati gli organismi è quindi una svista legislativa. Tale svista è corretta tralasciando «o organismi».

Articolo 41 Competenze esecutive della Confederazione

Articolo 41 capoverso 1

¹ La Confederazione esegue gli articoli 12 capoverso 1 lettera e (prescrizioni su combustibili e carburanti), 26 (controllo autonomo), 27 (informazione dell'acquirente), 29 (prescrizioni sulle sostanze), 29a-29^{bis} capoverso 3, prima parte del periodo (organismi), 29g (commissioni consultive), 30b capoverso 3 (cassa di compensazione dei depositi), 30f e 30g (importazione ed esportazione di rifiuti), 31a capoverso 2 e 31c capoverso 3 (misure della Confederazione per lo smaltimento dei rifiuti), 32a^{bis} (tassa di smaltimento anticipata), 32e capoversi 1-4 (tassa per il finanziamento dei risanamenti), 35a-35c (tasse d'incentivazione), 39 (prescrizioni esecutive e accordi internazionali), 40 (immissione in commercio di impianti fabbricati in serie) e 46 capoverso 3 (dati concernenti le sostanze e gli organismi); può far capo ai Cantoni per determinati compiti.

Secondo l'articolo 36 LPAmb, fatto salvo l'articolo 41 l'esecuzione della LPAmb incombe ai Cantoni. Secondo l'articolo 41 capoverso 1 vigente, l'esecuzione del diritto sugli organismi è di competenza esclusiva della Confederazione. Siccome secondo la seconda parte del periodo dell'articolo 29^{bis} capoverso 3 i Cantoni devono adottare le misure necessarie contro gli organismi alloctoni invasivi, questa disposizione va adeguata nell'elenco di cui all'articolo 41 capoverso 1.

Articolo 60 Delitti

Articolo 60 capoverso 1 lettera k^{bis}

¹ È punito con una pena detentiva sino a tre anni o con una pena pecuniaria chiunque intenzionalmente: [...]

k^{bis}. viola le prescrizioni sugli organismi alloctoni invasivi (art. 29^{bis} cpv. 1, 2 e 4);

Un'utilizzazione inappropriata di organismi alloctoni invasivi o la violazione di disposizioni sulla prevenzione e la lotta contro tali organismi può provocare danni gravi e in parte irreparabili alla diversità biologica e al resto dell'ambiente. Può inoltre generare costi esorbitanti. Le prescrizioni sugli organismi alloctoni invasivi che devono essere emanate dal Consiglio federale secondo l'articolo 29^{bis} capoverso 1 LPAmb rappresentano quindi importanti prescrizioni ambientali, la cui violazione va considerata un delitto punibile con una pena detentiva sino a tre anni o una pena pecuniaria, come previsto anche per le altre prescrizioni sugli organismi emanate dal Consiglio federale secondo gli articoli 29a-29h LPAmb⁶⁹.

Articolo 65 Diritto cantonale sulla protezione dell'ambiente

Articolo 65 capoverso 2 prima frase

² I Cantoni non possono stabilire nuovi valori limite delle immissioni, nuovi valori d'allarme o nuovi valori di pianificazione, né emanare nuove disposizioni concernenti la valutazione di conformità di impianti fabbricati in serie nonché sostanze o organismi.

Conformemente al titolo del capitolo 3 del titolo secondo della LPAmb, modificato da «Utilizzazione di organismi» in «Organismi», in questa disposizione il termine «utilizzazione» può essere stralciato. Non è necessario neanche per il rimando corretto alle prescrizioni sulle sostanze di cui all'articolo 29 e segg. LPAmb.

3 Ripercussioni

3.1 Prestazioni finanziarie complessive

Il progetto mira a intensificare la prevenzione, la lotta e la sorveglianza in materia di organismi alloctoni invasivi. Genererà costi supplementari soprattutto a livello dei Cantoni, su cui ricade gran parte della responsabilità per l'esecuzione delle misure di prevenzione e di lotta. Il nuovo obbligo di manutenzione per determinate specie addosserà però costi supplementari anche ai detentori di fondi, impianti e oggetti. La Confederazione dovrà far fronte a un aumento dei costi a causa del rafforzamento dei controlli al confine e del coordinamento delle misure intercantionali.

L'ammontare complessivo dei costi dipenderà da un lato dal numero di specie contro le quali dovranno essere adottate misure e dall'altro dalla loro classificazione. La difficoltà nello stimare il numero di specie sta nel fatto che, benché determinate specie siano note, non è possibile escludere che in futuro possano diffondersi in Svizzera specie alloctone invasive non ancora note. Ciò significa che i costi e di conseguenza le ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale potranno essere stimati in modo affidabile solo una volta disponibili le disposizioni esecutive concrete. Tra i fattori determinanti figurano segnatamente la classificazione delle specie alloctone invasive in base allo schema a cascata della Strategia e l'attribuzione delle misure a livello di ordinanza (cfr. n. 1.9.1 e segg. sopra).

Partendo da una panoramica delle specie alloctone della Svizzera⁷⁰ è stata effettuata una stima a grandi linee del numero di specie contro le quali dovrebbero essere adottate misure secondo le nuove disposizioni della LPAmb (complessivamente 23 specie delle classi D1, D2 e C). In base ai dati recenti disponibili sui costi della lotta contro singole specie alloctone invasive (p. es. il tarlo asiatico del fusto) e alle spese di lotta sostenute da singoli Cantoni (p. es. Appenzello esterno) per interventi paragonabili (eradicazione, contenimento, obbligo di manutenzione, controlli all'importazione), è stata estrapolata una stima complessiva dei costi per l'intero territorio svizzero.

⁶⁹ La negligenza è punita anche in relazione a tutti i delitti ai sensi dell'articolo 60 capoverso 2 LPAmb; la revisione non introduce però alcuna modifica in questa disposizione (art. 60 cpv. 2), ragion per cui la prescrizione non figura nel progetto.

⁷⁰ UFAM, 2006: Gebietsfremde Arten in der Schweiz. Consultabile all'indirizzo: <http://www.bafu.admin.ch/publikationen/publikation/00028/index.html?lang=de>

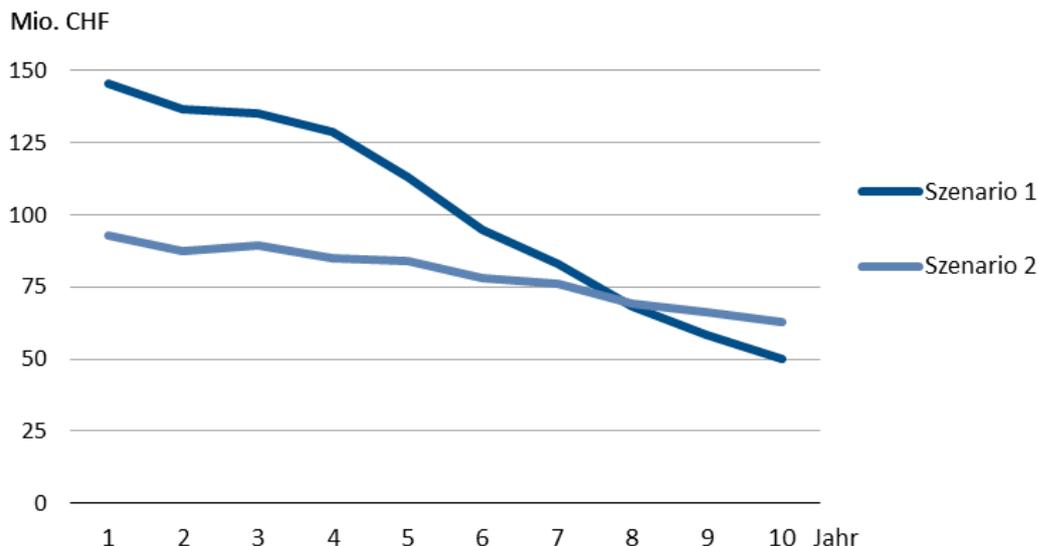
A causa delle incertezze esistenti, i costi complessivi sono stati calcolati in base ai due scenari seguenti⁷¹:

- *scenario 1*: nello scenario 1, risultano costi supplementari pari inizialmente a circa 150 milioni di franchi all'anno e dopo dieci anni a 50 milioni di franchi all'anno. Con il passare del tempo, i costi diminuiscono: è infatti presumibile che la lotta abbia successo e i controlli all'importazione siano efficaci e sia così possibile ridurre l'introduzione di nuove specie alloctone invasive. Siccome per la maggior parte delle specie alloctone invasive sono però necessari controlli successivi a lungo termine, saranno generate spese per parecchi anni;
- *scenario 2*: lo scenario 2 si basa su spese di lotta specifiche inferiori e un minor onere per l'obbligo di manutenzione. Inizialmente, questo scenario prevede costi supplementari pari a circa 90 milioni di franchi all'anno, che dopo dieci anni scendono a circa 60 milioni di franchi all'anno poiché, come nello scenario 1, si presume che le misure siano efficaci, seppur in misura inferiore rispetto allo scenario 1, e di conseguenza debbano essere attuate più a lungo.

Nel complesso, quindi, si stimano costi supplementari complessivi dell'ordine di circa 90-150 milioni di franchi, che dopo dieci anni dovrebbero scendere a circa 50, rispettivamente 60 milioni di franchi, a seconda dello scenario (cfr. fig.). La flessione dei costi negli anni successivi è giustificata dal fatto che, in linea di massima, si presume che la lotta sia coronata da successo. La lotta contro l'ambrosia nel Canton Zurigo è un chiaro esempio di come un approccio coerente possa condurre a una sensibile riduzione dei costi in tale ambito. Se inizialmente gli interventi erano costati 49 000 franchi all'anno, negli anni seguenti la loro incidenza economica è decisamente calata. Oggi per i controlli si spendono soltanto circa 8000 franchi all'anno. Se tutti i Cantoni intervenissero nella stessa misura su una specie comparabile, nel primo anno si sosterebbero costi pari a circa 1,2 milioni di franchi, mentre negli anni seguenti sarebbero sufficienti circa 200 000 franchi all'anno.

I valori dei due scenari sopra menzionati sono da prendere a titolo indicativo, dal momento che permangono incertezze in relazione sia ai metodi di lotta sia all'evoluzione futura del numero di nuove specie alloctone invasive. Inoltre si basano sull'ipotesi che la Strategia sarà attuata integralmente. Le ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale potranno essere stimate in modo più concreto solo alla luce dei pareri espressi durante la consultazione e delle prime bozze delle disposizioni esecutive concrete (cfr. n. 1.9.1 e segg. sopra).

Figura: Costi supplementari risultanti dalle modifiche di legge



Fonte: INFRAS (2017), Volkswirtschaftliche Beurteilung (VOBU): Gesetzesanpassungen zur Strategie invasive gebietsfremde Arten. Studio nell'ambito dell'attuazione della Strategia per le specie esotiche invasive all'attenzione dell'UFAM.

Il 18 maggio 2016, il Consiglio federale ha approvato il postulato 13.3636 «Stop alla diffusione di specie alloctone invasive» con la relativa Strategia della Svizzera per le specie esotiche invasive. Con questa

⁷¹ INFRAS (2017), Volkswirtschaftliche Beurteilung (VOBU): Gesetzesanpassung zur Strategie zu invasiven gebietsfremden Arten. Studio nell'ambito dell'attuazione della Strategia per le specie esotiche invasive all'attenzione dell'UFAM. Pag. 55 e segg. (in tedesco)

decisione, il Consiglio federale ha inoltre stanziato fondi supplementari per le misure immediate volte a preservare la diversità biologica in Svizzera, comprese misure urgenti contro specie alloctone invasive per un importo fino a 4,5 milioni di franchi all'anno. Essendo sostanzialmente limitati a misure puntuali contro specie alloctone invasive all'interno delle zone protette d'importanza nazionale e regionale o nelle immediate vicinanze, tali fondi coprono solo una piccola parte delle spese necessarie per attuare la Strategia e le presenti modifiche delle basi legali.

Il 6 settembre 2017, il Consiglio federale ha adottato il piano d'azione della Strategia Biodiversità Svizzera. Nel catalogo delle misure di tale piano d'azione si è rinunciato a inserire misure concernenti le specie alloctone invasive, rimandando alle attività in corso per attuare la Strategia per le specie esotiche invasive e al presente progetto.

Qui di seguito sono precisati i costi in base allo scenario 2, partendo dal presupposto che le attività svolte finora contro le specie alloctone invasive saranno portate avanti e intensificate grazie alle basi legali adeguate e ai fondi supplementari stanziati. A causa dell'obbligo di manutenzione, circa 25 dei circa 90 milioni di franchi all'anno di costi supplementari iniziali saranno a carico dei detentori dei fondi e degli impianti interessati o degli oggetti infestati. Per la Confederazione e i Cantoni resterà quindi una spesa supplementare complessiva pari a circa 65 milioni di franchi all'anno.

3.2 Ripercussioni per la Confederazione

3.2.1 Ripercussioni finanziarie

Dei circa 65 milioni di franchi all'anno, circa 2 milioni di franchi saranno a carico della Confederazione per i controlli al confine. Con questi fondi sarà introdotta, in collaborazione con l'AFD, un'attività di controllo corrispondente al sistema di controllo nell'ambito di CITES (a campione e in funzione dei rischi). Inoltre vi si aggiungeranno 3 milioni di franchi all'anno per il coordinamento delle misure intercantionali, l'elaborazione di strategie di lotta specifiche per singole specie nonché misure di sensibilizzazione.

3.2.2 Possibilità di finanziamento alternativa esaminata

Per finanziare le spese federali supplementari necessarie è stata esaminata l'introduzione di una tassa sui beni importati che possono contenere organismi alloctoni invasivi. In linea di principio il nesso causale tra l'importazione di tali beni e gli organismi alloctoni invasivi, necessario per introdurre una tassa, è dimostrato, dal momento che, per definizione, gli organismi alloctoni invasivi possono essere introdotti o importati in territori fuori dalla loro area di diffusione naturale solo con l'aiuto dell'uomo, deliberatamente con l'introduzione di piante e animali vivi o materiale in grado di riprodursi o accidentalmente con l'importazione di beni contenenti materiale biologico in grado di riprodursi. È dimostrato che all'origine della quantità di organismi alloctoni invasivi e dei danni che provocano vi sono gli scambi internazionali di merci e persone. Un esempio di tassa sui beni importati che possono contenere organismi alloctoni invasivi è la tassa sulle acque di zavorra adottata dalla California⁷². Siccome le acque di zavorra contengono sempre e inevitabilmente organismi, che con il rilascio delle acque possono finire in un ecosistema estraneo e provocarvi danni, la California ha introdotto una tassa di 200 dollari per ogni nave che attracca nei suoi porti. Il gettito di tale tassa, pari a circa 1,6 milioni di dollari all'anno, confluisce tra l'altro nel «California Exotic Species Control Fund» ed è impiegato per finanziare il monitoraggio e misure d'informazione sugli organismi alloctoni invasivi⁷³.

Nell'ottica della Svizzera, dal punto di vista fiscale è tuttavia problematico il fatto che spesso non sia possibile identificare il responsabile diretto nel singolo caso. In genere tra l'introduzione di un organismo alloctono invasivo e la comparsa di danni possono passare anni, se non decenni, e spesso l'insediamento e la naturalizzazione di organismi alloctoni invasivi sono il risultato di più introduzioni o importazioni. Una tassa può essere definita causale solo se è pagata dai responsabili dei costi da coprire. In questo caso manca lo stretto nesso d'imputazione tra le persone soggette alla tassa e la destinazione, necessario dal punto di vista fiscale. Avendo carattere d'imposta, la tassa sui beni importati richiederebbe quindi una nuova base costituzionale⁷⁴.

⁷² <http://law.justia.com/codes/california/2005/prc/71215.html>

⁷³ Jenkins, Peter T., Paying for Protection from Invasive Species, *Issues in Science and Technology* 19, no. 1 (Fall 2002)

⁷⁴ Secondo informazioni fornite dall'Ufficio federale di giustizia il 7 agosto 2017

Bisogna anche precisare che la lotta contro gli organismi alloctoni invasivi è d'interesse pubblico generale e i benefici vanno a favore della collettività. L'onere dei benefici a favore della collettività va però solitamente coperto attingendo alle finanze generali o ai proventi delle imposte. I fondi federali supplementari necessari vanno quindi addebitati al bilancio dello Stato. Per motivi fiscali non è quindi lecito prelevare una tassa sui beni importati che possono contenere organismi alloctoni invasivi.

3.2.3 Ripercussioni sull'effettivo del personale

Per attuare il progetto, l'UFAM avrà bisogno di circa quattro equivalenti a tempo pieno a partire dall'entrata in vigore della modifica di legge. Queste risorse saranno impiegate per:

- l'elaborazione di strategie di lotta specifiche per singole specie⁷⁵,
- la creazione e l'esercizio di un sistema nazionale di notifica,
- la creazione e l'attuazione di misure al confine in collaborazione con l'AFD,
- la concretizzazione e la vigilanza sull'esecuzione,
- la definizione e il coordinamento di misure intercantionali.

Il fabbisogno di personale potrà essere stimato in modo più concreto al termine della procedura di consultazione, tenendo conto delle esigenze dei Cantoni.

Senza personale supplementare, l'UFAM non potrà assumere i compiti supplementari necessari per attuare il progetto. Bisognerebbe pertanto rinunciarvi. Siccome le misure previste non potrebbero essere attuate, gli obiettivi della Strategia non sarebbero raggiunti, con il rischio che i danni provocati dalle specie alloctone invasive aumenterebbero ulteriormente.

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

3.3.1 Ripercussioni per i Cantoni

Una volta dedotte dai costi supplementari complessivi (circa 90 milioni di franchi all'anno) le spese a carico dei detentori privati di fondi e della Confederazione, l'attuazione del progetto genererà circa 60 milioni di franchi all'anno a carico dei Cantoni. Secondo l'articolo 29^{bis} capoverso 3 del disegno di LPAmb, spetta ai Cantoni adottare le misure di eradicazione e di contenimento.

L'esecuzione delle prescrizioni volte a prevenire, a combattere e a sorvegliare gli organismi alloctoni invasivi comporterà inoltre un onere di personale supplementare in seno all'amministrazione cantonale. L'introduzione di un punto di contatto cantonale per gli organismi alloctoni invasivi determinerà alcuni cambiamenti di carattere organizzativo.

Il progetto avrà conseguenze positive per i Cantoni e i Comuni che già oggi compiono, spontaneamente o in virtù di basi legali proprie, notevoli sforzi per lottare contro gli organismi alloctoni invasivi. Grazie agli sforzi già compiuti, in futuro il loro onere per l'eradicazione e il contenimento sarà minore rispetto a quello di coloro che finora non hanno intrapreso ancora nulla.

3.4 Ripercussioni per l'economia

3.4.1 Introduzione

Le novità essenziali del progetto sono state sottoposte a una valutazione dal punto di vista dell'economia pubblica (VOBU)⁷⁶. Qui di seguito sono riassunti i risultati principali di tale valutazione.

3.4.2 Ripercussioni per l'economia nazionale

Attualmente, una lotta contro gli organismi alloctoni invasivi puntuale, non coordinata (oltre i confini comunali, cantonali o nazionali) e in parte anche non corretta è ancora prassi corrente in molti luoghi.

⁷⁵ Misura 3-1.1 della Strategia

⁷⁶ Per attuare la politica ambientale nel mondo più efficace ed efficiente possibile, le relative misure sono valutate dal punto di vista dell'economia pubblica con un metodo specifico (VOBU), che analizza gli effetti ecologici, economici e sociali. Cfr. www.bafu.admin.ch.

Per questo motivo, malgrado ingenti spese di lotta si registrano solo lievi diminuzioni degli effettivi o casi di ricolonizzazione da parte di effettivi provenienti da territori confinanti.

Il progetto consente di combattere gli organismi alloctoni invasivi in modo più precoce, sistematico, coordinato e completo nonché con un impiego di mezzi più massiccio. Secondo la VOB, in genere a breve termine sono da mettere in conto maggiori spese di lotta. La flessione delle spese di lotta a lungo termine consentita dal progetto supera tuttavia l'aumento delle spese di lotta a breve termine conseguenti alle modifiche della legge. La maggior parte delle specie alloctone invasive si trova infatti in fase di diffusione e la lotta precoce contro singoli effettivi comporta un onere e costi inferiori rispetto alla necessità di contenere numerosi grandi effettivi e controllarne la diffusione in futuro. In assenza di misure, le spese di lotta e i danni continueranno ad aumentare, fino al momento in cui non sarà più possibile contenere le specie, il che oltre a ingenti costi economici potrebbe provocare anche danni ecologici irreversibili (danni alla biodiversità). Ciò vale in particolare per le misure contro le specie della classe D1.

Il principio a cascata garantisce che le specie alloctone invasive siano combattute solo con misure proporzionate. A ciò si aggiunge il fatto che il progetto consente una procedura armonizzata, coordinata e sistematica da parte dei Cantoni sotto la direzione della Confederazione.

Nel complesso, dal punto di vista dell'economia nazionale il progetto risulta adeguato: riduce il rischio di gravi danni incalcolabili provocati da organismi alloctoni invasivi a lungo termine e garantisce l'impiego efficiente dei mezzi.

3.4.3 Ripercussioni per le imprese, le economie domestiche e gli istituti di ricerca

Sul fronte delle imprese e delle economie domestiche, gli adeguamenti della legge interessano soprattutto i detentori pubblici e privati di fondi, impianti e oggetti, a causa dell'obbligo di manutenzione previsto per determinate specie della classe D2 e per tutte le specie della classe C: spetta infatti ai detentori impedire a tali specie di diffondersi ulteriormente e infestare le superfici confinanti, ad esempio bloccando la dispersione delle sementi delle piante (cfr. art. 29^{bis} cpv. 2 sopra).

L'obbligo di manutenzione comporterà in particolare l'aumento dell'onere per i detentori di fondi e superfici che finora sono stati trascurati (aree industriali dismesse, particelle di terreno edificabile non edificate, piazzali, grandi giardini ecc.). In una prima fase è presumibile un onere medio di circa 25 milioni di franchi all'anno, mentre negli anni successivi, in caso di attuazione riuscita dell'obbligo di manutenzione, il costo totale dovrebbe progressivamente diminuire. Occorre precisare che le misure previste dall'obbligo di manutenzione sono costituite da lavori semplici, ad esempio sfalcio, diserbatura, estirpatura, dissotterramento eccetera, che non provocano costi eccessivi e che prima o poi – ad esempio in caso di cambiamento di utilizzazione, vendita o edificazione – andrebbero in gran parte comunque effettuati e quindi non rappresentano un onere sproporzionato per i detentori interessati.

Anche le basi scientifiche per le misure di lotta e di prevenzione nonché per le analisi dei rischi comporteranno un onere supplementare.

3.5 Ripercussioni per la società

L'obiettivo principale del progetto è prevenire i pericoli rappresentati dagli organismi alloctoni invasivi per l'uomo, l'ambiente e la biodiversità, il che comporta notevoli vantaggi per la società: gli organismi alloctoni invasivi possono infatti causare problemi di salute all'uomo nonché danni economici ingenti all'agricoltura e all'economia forestale o su edifici e infrastrutture, ad esempio a causa delle perdite di resa subite o dei costi aggiuntivi legati alla manutenzione di impianti ferroviari, strade, opere di protezione e rive.

Anche la prevenzione dei pericoli per la biodiversità, compresi i servizi ecosistemici, è un vantaggio per la società. Come rilevato nella Strategia Biodiversità Svizzera⁷⁷, adottata dal Consiglio federale il 25 aprile 2012, la salvaguardia e la promozione della biodiversità assumono un valore importante nella società per ragioni sia etiche sia economiche. Un altro vantaggio sociale ed economico è costituito dalla prevenzione dell'impoverimento paesaggistico causato dalla diffusione indisturbata di organismi alloctoni invasivi.

3.6 Ripercussioni per l'ambiente

Il progetto migliora la protezione dell'ambiente, in particolare della diversità biologica, contro gli organismi alloctoni invasivi e rafforza gli sforzi di prevenzione contrastando l'importazione di tali organismi e introducendo controlli mirati all'importazione. Se ciononostante organismi alloctoni invasivi dovessero fare la loro comparsa in Svizzera, in futuro il progetto garantirà che siano riconosciuti precocemente e combattuti con le misure corrette. Inoltre, grazie al progetto in Svizzera si potrà prevenire, combattere e sorvegliare gli organismi alloctoni invasivi in modo efficace, completo e coerente. In particolare, in futuro non dovranno essere attuate misure di lotta non coordinate. In base al nuovo articolo 29^{bis} capoverso 4, poi, i Cantoni potranno obbligare i privati a eseguire o tollerare misure.

Senza il progetto, in Svizzera il numero e la diffusione di specie alloctone invasive continueranno ad aumentare. Ciò comporterà inevitabilmente maggiori danni alle funzioni ecosistemiche e una continua estinzione e sostituzione delle specie indigene.

Nel complesso, le ripercussioni del progetto per l'ambiente sono quindi positive.

4 Programma di legislatura e strategie del Consiglio federale

4.1 Rapporto con il programma di legislatura

Il progetto non è annunciato nel messaggio del 27 gennaio 2016⁷⁸ sul programma di legislatura 2015-2019 né nel decreto federale del 14 giugno 2016⁷⁹ sul programma di legislatura 2015-2019. La modifica della LPAmb proposta serve però ad attuare la Strategia della Svizzera per le specie esotiche invasive⁸⁰ ed è urgente. È inoltre strettamente legata al piano d'azione della Strategia Biodiversità Svizzera, uno degli oggetti inclusi nelle grandi linee del programma di legislatura 2015-2019⁸¹, e lo attua per quanto riguarda le misure contro le specie alloctone invasive.

4.2 Rapporto con le strategie del Consiglio federale

Il progetto è previsto espressamente dalla Strategia della Svizzera per le specie esotiche invasive adottata dal Consiglio federale il 18 maggio 2016, che stabilisce che, per attuare la strategia, è necessario adeguare la LPAmb (n. 3.3). La presente modifica della LPAmb crea le basi legali per raggiungere gli obiettivi formulati nella Strategia per le specie esotiche invasive e attuare le relative misure.

Secondo la Strategia Biodiversità Svizzera, le specie alloctone invasive minacciano la diversità delle specie indigene. Sotto l'obiettivo strategico 7.3 è formulato il seguente sottobiettivo: «La diffusione di specie alloctone invasive potenzialmente dannose è arginata⁸²».

Al capitolo «Campo di azione 4 – Risorse naturali», la Strategia per uno sviluppo sostenibile 2016-2019, adottata dal Consiglio federale il 27 gennaio 2016, menziona la necessità di arginare la diffusione delle specie esotiche invasive tra le sfide maggiori⁸³.

5 Aspetti giuridici

5.1 Costituzionalità

Il progetto si fonda sull'articolo 74 capoverso 1 Cost., che incarica la Confederazione di emanare prescrizioni sulla protezione dell'uomo e del suo ambiente naturale da effetti nocivi o molesti. Per effetti s'intendono i processi provocati dall'uomo e non quelli provocati dalla natura, come ad esempio i terremoti o le inondazioni⁸⁴. Per questo motivo, in linea di principio la LPAmb non contiene disposizioni che riguardano direttamente gli organismi, ma fa leva in primo luogo sull'utilizzazione di organismi, ossia su attività come la produzione, l'importazione, l'esportazione, la messa in commercio, l'impiego eccetera (art. 7 cpv. 6^{ter} LPAmb). La lotta contro gli organismi alloctoni invasivi già presenti nell'ambiente non

⁷⁸ FF 2016 909

⁷⁹ FF 2016 4605

⁸⁰ Strategia della Svizzera per le specie esotiche invasive del 18 maggio 2016; consultabile all'indirizzo: <https://www.bafu.admin.ch/bafu/it/home/temi/biodiversita.html>

⁸¹ FF 2016 909 e 1039; FF 2016 4605

⁸² FF 2012 6465

⁸³ Consiglio federale svizzero, Strategia per uno sviluppo sostenibile 2016-2019, 27 gennaio 2016. N. 4.2.4. Consultabile all'indirizzo: <https://www.are.admin.ch/are/it/home/sviluppo-sostenibile/politica-e-strategia/strategia-per-uno-sviluppo-sostenibile-2016-2019.html>

⁸⁴ Keller, Kommentar USG, Art. 7, n. marg. 11

rappresenta quindi un'attività secondo la definizione di «utilizzazione» di cui all'articolo 7 capoverso 6^{ter}. Siccome però un'infestazione di specie alloctone invasive è sempre, per definizione, la conseguenza di un'utilizzazione umana precedente (altrimenti non si tratterebbe di una specie alloctona), anche in questo caso si può parlare di un effetto ai sensi dell'articolo 74 capoverso 1 Cost. Anche la dottrina stabilisce che i processi naturali sono considerati effetti se il loro impatto nocivo è potenziato dall'uomo⁸⁵. Il progetto è quindi compatibile con l'articolo 74 capoverso 1 Cost.

Il progetto si fonda anche sull'articolo 78 capoverso 4 Cost., con cui è ora completato l'ingresso. Questa disposizione incarica il Consiglio federale di emanare prescrizioni a tutela della fauna e della flora e a salvaguardia dei loro spazi vitali nella loro molteplicità naturale nonché a proteggere le specie minacciate di estinzione. Siccome mira segnatamente a proteggere la diversità delle specie indigene e a sancire meglio nella Costituzione la lotta contro le specie alloctone invasive già presenti nell'ambiente, il progetto è compatibile anche con l'articolo 78 capoverso 4 Cost.

Il progetto serve a prevenire gli effetti delle specie alloctone invasive. I costi delle misure saranno, nei limiti del possibile, addossati ai responsabili. Il progetto corrisponde quindi all'articolo 74 capoverso 2 Cost., che stabilisce che la Confederazione si adopera per impedire tali effetti e che i costi delle misure di prevenzione e rimozione sono a carico di chi li ha causati.

La competenza delle autorità esecutive di obbligare i privati a eseguire o tollerare misure di lotta sul loro fondo rappresenta un'ingerenza nella garanzia della proprietà sancita dalla Costituzione (art. 26 Cost.). La base legale necessaria secondo l'articolo 36 capoverso 1 Cost. è costituita dall'articolo 29^{bis} capoverso 3. Visti i grandi rischi comportati dalle specie alloctone invasive e gli obiettivi formulati nella Strategia, tale ingerenza è nell'interesse pubblico. È proporzionata dal momento che la lotta effettiva nel senso di un'eradicazione è necessaria solo per le specie delle classi D1 e D2 (al di fuori delle zone infestate). L'obbligo di manutenzione, che impone ai detentori di fondi, impianti e oggetti di impedire a tali specie di diffondersi ulteriormente e infestare le superfici confinanti riguarda un numero contenuto di specie delle classi D2 e C e, di norma, non rappresenta una misura inesigibile.

5.2 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera

Nell'ambito dell'attuazione della Convenzione sulla biodiversità, alla Conferenza della Parti di Nagoya nel 2010 la Svizzera si è impegnata a identificare e classificare in ordine di priorità le specie alloctone invasive e le loro vie d'importazione, a controllare o eradicare le specie prioritarie nonché ad adottare misure per sorvegliare i percorsi entro il 2020 (obiettivo 9 di Aichi; n. 1.7 sopra). Il progetto è quindi conforme agli impegni assunti dalla Svizzera nel quadro della Convenzione sulla biodiversità.

Il progetto corrisponde all'articolo 11 capoverso 2 lettera b della Convenzione di Berna, che obbliga la Svizzera a controllare severamente l'introduzione delle specie non indigene.

Per quanto riguarda le relazioni con l'UE, occorre rilevare che il progetto disciplina un settore che non riguarda nessuno degli accordi bilaterali tra la Svizzera e l'UE. È fatto salvo in particolare il settore della protezione dei vegetali e di conseguenza l'Accordo del 21 giugno 1999⁸⁶ tra la Confederazione Svizzera e la Comunità europea sul commercio di prodotti agricoli (Accordo agricolo). Il progetto non modifica l'Accordo di Schengen/Dubliano del 26 ottobre 2004⁸⁷, dal momento che quest'ultimo interessa esclusivamente i controlli delle persone e non ha alcun influsso sui controlli delle merci e sui controlli doganali al confine svizzero. Ciò riguarda sia il traffico merci dalla Svizzera verso l'UE sia quello dall'UE verso la Svizzera.

Il progetto s'ispira al regolamento UE n. 1143/2014 e prevede di tener conto dell'elenco dell'Unione, di cui all'articolo 4 del regolamento (cfr. n. 1.7 sopra). L'attuazione del progetto sfrutterà quindi le sinergie esistenti, laddove opportuno, grazie al fatto che anche l'UE ha aderito alla Convenzione sulla biodiversità e si è quindi impegnata a perseguire l'obiettivo 9 di Aichi concernente le specie alloctone invasive.

⁸⁵ Keller, Kommentar USG, Art. 7, n. marg. 11

⁸⁶ RS 0.916.026.81

⁸⁷ RS 0.362.31; per esteso: Accordo tra la Confederazione Svizzera, l'Unione europea e la Comunità europea, riguardante l'associazione della Svizzera all'attuazione, all'applicazione e allo sviluppo dell'acquis di Schengen

5.3 Forma dell'atto

Secondo l'articolo 164 Cost. e l'articolo 22 capoverso 1 della legge federale del 13 dicembre 2002⁸⁸ sul Parlamento, l'Assemblea federale emana tutte le disposizioni importanti che contengono norme di diritto, come la presente, sotto forma di legge federale.

5.4 Subordinazione al freno alle spese

Con l'articolo 29^{bis} capoverso 3, che stabilisce che la Confederazione provvede a misure al confine come pure a determinare o coordinare misure intercantionali, il progetto contiene una disposizione che implica nuove spese ricorrenti di oltre 2 milioni di franchi ed è quindi subordinato al freno alle spese di cui all'articolo 159 capoverso 3 lettera b Cost.

5.5 Rispetto del principio di sussidiarietà e del principio dell'equivalenza fiscale

Secondo l'articolo 74 capoverso 1 Cost. spetta alla Confederazione emanare le prescrizioni necessarie per proteggere l'uomo e il suo ambiente naturale da effetti nocivi o molesti. Un approccio coordinato a livello nazionale è indispensabile in particolare per prevenire, combattere e sorvegliare gli organismi alloctoni invasivi. Il progetto è pertanto conforme al principio di sussidiarietà di cui all'articolo 43a capoverso 1 Cost.

Siccome però nell'ambito della prevenzione, della lotta e della sorveglianza degli organismi alloctoni invasivi la Confederazione non ha bisogno di altre competenze al di là della sua funzione di regolamentazione e coordinamento, ai Cantoni deve essere concesso un certo margine di manovra nell'attuare il diritto federale e i Cantoni devono poter garantire l'esecuzione in ampia misura con l'infrastruttura esistente, il progetto sarà attuato nell'ambito del federalismo esecutivo (art. 46 cpv. 1 Cost.).

Il progetto comporterà maggiori uscite per i Cantoni, dal momento che spetterà soprattutto a loro attuare le misure di prevenzione e di lotta necessarie. A essere particolarmente colpiti saranno i Cantoni che attualmente investono poco in questo settore e in futuro, a causa dell'approccio coordinato a livello nazionale, dovranno impegnarsi di più. Si rammenta però che già oggi i Cantoni hanno il compito di prevenire e combattere gli organismi alloctoni invasivi (art. 52 cpv. 1 OEDA). I costi generati sono prevalentemente a loro carico dato che, secondo l'articolo 53 OEDA, solo una piccola parte di essi può essere addebitata al responsabile. Sarà quindi mantenuto il sistema di finanziamento attuale. L'equivalenza fiscale del progetto è così garantita (art. 43a cpv. 2 e 3 Cost.).

5.6 Conformità alla legge sui sussidi

Il progetto non contiene disposizioni su nuovi sussidi.

5.7 Delega di competenze legislative

L'articolo 29^{bis} capoverso 1 incarica il Consiglio federale di emanare prescrizioni volte a prevenire, a combattere e a sorvegliare gli organismi alloctoni invasivi. Questa delega è giustificata dalle disposizioni della Costituzione (art. 74 cpv. 1 e 78 cpv. 4 Cost.) e dal fatto che, essendo una legge quadro, la LPAmb contiene già norme di delega analoghe.

5.8 Protezione dei dati

In passato è emerso che per combattere e sorvegliare efficacemente gli organismi alloctoni invasivi devono in parte essere rilevati e impiegati dati sui fondi interessati. L'articolo 52 capoverso 2 OEDA contiene già una base per trasmettere tali dati. Questa disposizione consente inoltre espressamente ai Cantoni di allestire un catasto pubblico dei siti in cui sono presenti organismi alloctoni invasivi.