



Berna, [data] 2025

Modifica della legge federale sulla protezione dell'ambiente

Misure di lotta contro gli organismi alloctoni invasivi

Rapporto esplicativo per l'avvio della
procedura di consultazione



Compendio

Gli organismi alloctoni invasivi possono causare ingenti danni alla salute nonché sul piano ecologico ed economico. Per contenere tali effetti negativi, è necessario adottare misure di vasta portata con la massima tempestività. Le attuali basi giuridiche non sono sufficienti. La legge sulla protezione dell'ambiente autorizzerà i Cantoni a disciplinare misure contro gli organismi alloctoni invasivi. La Confederazione emanerà tali prescrizioni per le grandi infrastrutture.

Situazione iniziale

La globalizzazione comporta un aumento del traffico internazionale di merci, il che fa sì che venga introdotto o importato in Svizzera un numero maggiore di organismi, come piante e animali appartenenti a specie la cui area di diffusione originaria si trova in altre parti del mondo. Alcuni di questi organismi alloctoni si diffondono al punto da nuocere alla salute delle persone, della fauna e della flora, causare danni economici o danneggiare la biodiversità. Questi organismi sono chiamati «organismi alloctoni invasivi».

Il 18 maggio 2016 il Consiglio federale ha adottato la «Strategia della Svizzera per le specie esotiche invasive», che prevede misure tese a impedire pericoli per l'uomo, gli animali e l'ambiente causati da organismi alloctoni invasivi. Il diritto vigente in materia ambientale non contempla un obbligo generale di adottare misure contro questi organismi. Pertanto, con il suo decreto sulla Strategia della Svizzera per le specie esotiche invasive, il Consiglio federale ha incaricato il DATEC di modificare la legge sulla protezione dell'ambiente al fine di attuare la strategia.

Nel 2019 è stato posto in consultazione un avamprogetto di modifica della legge sulla protezione dell'ambiente che prevedeva un disciplinamento esaustivo delle misure contro gli organismi alloctoni invasivi a livello federale, tra cui un obbligo di lotta per i privati. Il progetto ha incontrato notevoli resistenze in alcuni ambienti, il che ha portato ad accantonare la revisione a favore dell'attuazione della mozione 19.4615 «Vietare la vendita di neofite invasive».

Contenuto del progetto

Secondo il presente avamprogetto, il Consiglio federale emanerà misure contro l'introduzione involontaria in Svizzera di organismi alloctoni invasivi particolarmente problematici e disciplinerà la lotta contro tali organismi su superfici occupate da grandi infrastrutture (strade nazionali, impianti ferroviari e militari, aeroporti). Il punto essenziale del progetto è il conferimento ai Cantoni della facoltà di legiferare in questo ambito: avranno la possibilità di emanare prescrizioni sulle misure di lotta contro organismi alloctoni invasivi particolarmente problematici al di fuori delle superfici occupate dalle suddette infrastrutture e sulle misure contro l'ulteriore diffusione involontaria di tali organismi. La Confederazione delega parzialmente ai

Cantoni la propria competenza normativa in questo ambito. Per garantire un coordinamento a livello nazionale, il Consiglio federale stabilisce gli organismi per i quali i Cantoni possono emanare disposizioni. I Cantoni devono inoltre coordinarsi tra loro e, se necessario, con la Confederazione.

Sommario

1	Situazione iniziale	5
1.1	Necessità di agire e obiettivi	5
1.2	Alternative esaminate e soluzione scelta	6
1.3	Rapporto con il programma di legislatura e il piano finanziario, nonché con le strategie del Consiglio federale	8
1.4	Liquidazione di interventi parlamentari	9
2	Diritto comparato e rapporto con il diritto europeo	9
3	Punti essenziali del progetto	10
3.1	La normativa proposta	10
3.2	Compatibilità tra i compiti e le finanze	11
3.3	Questioni attuative	12
4	Commento ai singoli articoli	12
5	Ripercussioni	17
5.1	Ripercussioni per la Confederazione	17
5.2	Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni, per le Città, gli agglomerati e le regioni di montagna	18
5.3	Ripercussioni per l'economia	18
5.4	Ripercussioni per la società	19
5.5	Ripercussioni per l'ambiente	19
6	Aspetti giuridici	19
6.1	Costituzionalità	19
6.2	Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera	19
6.3	Forma dell'atto	20
6.4	Subordinazione al freno alle spese	20
6.5	Rispetto del principio di sussidiarietà e del principio dell'equivalenza fiscale	20
6.6	Delega di competenze legislative	20
6.7	Protezione dei dati	21

Rapporto esplicativo

1 Situazione iniziale

1.1 Necessità di agire e obiettivi

Scambio di specie su scala mondiale

L'economia globalizzata comporta un commercio vivace di organismi come animali, piante e funghi. Svitati settori economici (p. es. il commercio di animali o l'orticoltura) utilizzano organismi appartenenti a specie che provengono da regioni lontane del globo e sono introdotti intenzionalmente, per esempio come piante ornamentali o animali domestici, in nuovi territori al di fuori della loro area di diffusione naturale. Questi organismi sono tuttavia introdotti anche involontariamente, per esempio tramite merci come il terriccio per le piante o i materiali da imballaggio. Una parte dei nuovi organismi alloctoni riesce a insediarsi nel nuovo ambiente. In Europa sono presenti organismi appartenenti a circa 12 000 specie esotiche, il 10–15 per cento delle quali, secondo le stime dell'Unione europea (UE)¹, è ritenuto invasivo (specie esotiche invasive o «invasive alien species»²). In Svizzera si sono insediate circa 1300 specie esotiche, 200 delle quali invasive³, e la tendenza è in aumento⁴. Esempi noti di specie esotiche invasive sono le verghe d'oro americane, il calabrone asiatico o la cozza quagga originaria del bacino del Mar Nero.

Danni che comportano costi elevati

Gli organismi alloctoni invasivi possono mettere in pericolo la salute delle persone, il mondo animale o l'ambiente oppure pregiudicare la diversità biologica e la sua utilizzazione sostenibile. Inoltre, rischiano di causare ingenti danni economici, per esempio alle infrastrutture o alle colture agricole.

Nel 2015 l'Ufficio federale della protezione della popolazione ha inserito le specie esotiche invasive nell'analisi dei pericoli in considerazione dei potenziali danni che possono arrecare. Per il senecione sudafricano, una specie invasiva proveniente dal Sudafrica che costituisce un grave problema per l'agricoltura, è stato stimato che una sua diffusione di massa in Svizzera provocherebbe danni pari a circa 165 milioni di franchi l'anno. Un altro esempio è la cozza quagga, che si diffonde nei laghi svizzeri dal 2016 e infesta anche gli impianti per il trattamento dell'acqua potabile o le reti da pesca. Per impedire una diffusione di questa specie nella rete di acqua potabile, sono necessari investimenti pari a circa 500 milioni per il solo lago di Costanza⁵.

In assenza di contromisure, in Svizzera le specie esotiche invasive possono arrecare danni pari a circa 170 milioni di franchi ogni anno ai beni (ossia a infrastrutture e colture agricole) e alla salute delle persone⁶. A ciò si aggiungono gli effetti non

¹ N. 1 dei consideranda del regolamento (UE) 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, versione della GU L 317 del 4.11.2014, pag. 35

² Cfr., in merito, i pertinenti contenuti del sito relativo alla Convenzione sulla biodiversità. Disponibile su: <https://www.cbd.int/invasive/>.

³ UFAM (ed.) 2022: Specie esotiche in Svizzera. Una panoramica delle specie esotiche e dei loro effetti. Ufficio federale dell'ambiente, Berna.

⁴ 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, pagg. 324–348

⁵ <https://www.tagesanzeiger.ch/wissen/quaggamuschel-richtet-schaeden-im-bodensee-an/story/19449748>

⁶ UFAM, 2017: Volkswirtschaftliche Beurteilung (VOBU): Gesetzesanpassung zur Strategie zu invasiven gebietsfremden Arten (pag. 40; in tedesco) e rapporto esplicativo del 15 maggio 2019 concernente la modifica della legge sulla protezione dell'ambiente (misure contro le specie esotiche invasive) (pag. 8): <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/56932.pdf>

monetizzabili, tra cui quelli sulla biodiversità; le specie esotiche invasive sono una delle cause principali, a livello globale, della perdita di biodiversità⁷.

Obiettivi

Il progetto si prefigge di modificare la legge del 7 ottobre 1983⁸ sulla protezione dell'ambiente (LPAmb) in modo da attuare la «Strategia della Svizzera per le specie esotiche invasive»⁹, adottata dal Consiglio federale il 18 maggio 2016. Si intende così creare le basi per consentire interventi di vasta portata contro gli organismi alloctoni invasivi particolarmente problematici, cioè quelli che presentano un elevato potenziale di pericolo. Da un lato, dovranno essere disciplinate a livello federale misure contro l'introduzione involontaria in Svizzera di tali organismi e misure di lotta contro quelli già presenti su superfici occupate da alcune grandi infrastrutture. Parallelamente, i Cantoni saranno autorizzati a emanare le basi giuridiche relative a misure di lotta contro determinati organismi alloctoni invasivi che presentano un elevato potenziale di pericolo e contro la loro ulteriore diffusione involontaria in Svizzera.

1.2 Alternative esaminate e soluzione scelta

Normative esistenti

Gli articoli 26–27a della legge federale del 4 ottobre 1991¹⁰ sulle foreste e gli articoli 148–157 della legge del 29 aprile 1998¹¹ sull'agricoltura disciplinano la protezione delle foreste e dell'agricoltura da organismi nocivi (autoctoni e alloctoni). La lotta contro organismi nocivi particolarmente pericolosi per le piante è retta dall'ordinanza del 31 ottobre 2018¹² sulla salute dei vegetali e dalle ordinanze dei dipartimenti e degli uffici basate su di essa¹³.

Inoltre, si applicano le disposizioni generali relative alla protezione delle specie della legge federale del 1° luglio 1966¹⁴ sulla protezione della natura e del paesaggio (LPN), della legge federale del 20 giugno 1986¹⁵ su la caccia e la protezione dei mammiferi e degli uccelli selvatici (LCP) e della legge federale del 21 giugno 1991¹⁶ sulla pesca (LFSP). In particolare, per l'acclimatazione di specie animali e vegetali di altri Paesi, e quindi alloctone, è necessario un permesso secondo l'articolo 23 LPN. Fanno eccezione i giardini, i parchi e le aziende agricole e forestali. Tuttavia, dal momento che gli organismi alloctoni possono diffondersi nell'ambiente anche da questi luoghi, l'articolo 23 LPN protegge solo limitatamente da essi la flora e la fauna autoctone.

Nel 1995 sono state integrate nella LPAmb prescrizioni sulle condizioni di utilizzazione di organismi (art. 29a–29g LPAmb). Per «organismi» si intendono in particolare animali e piante (art. 7 cpv. 5^{bis} LPAmb); per «utilizzazione» si intendono attività tra cui l'importazione, la messa in commercio, il trasporto e lo smaltimento

⁷ IPBES (2019): Global assessment report on biodiversity and ecosystem services of the Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services. A cura di E. S. Brondizio, J. Settele, S. Díaz, e H. T. Ngo. Segreteria IPBES, Bonn, Germania. 1148 pagine. <https://doi.org/10.5281/zenodo.3831673>

⁸ RS 814.01

⁹ Strategia della Svizzera per le specie esotiche invasive del 18 maggio 2016; disponibile su:

https://www.bafu.admin.ch/dam/bafu/it/dokumente/biodiversitaet/fachinfo-daten/strategie_der_schweizuinvasivengebietsfremdenarten.pdf.download.pdf/strategia_della_svizzeraperlespecieesoticheinvasive.pdf.

¹⁰ RS 921.0

¹¹ RS 910.1

¹² RS 916.20

¹³ Ordinanza del DEFR e del DATEC del 14 novembre 2019 concernente l'ordinanza sulla salute dei vegetali (RS 916.201), ordinanza dell'UFAG del 29 novembre 2019 concernente le misure fitosanitarie per l'agricoltura e l'ortoflorovivaismo esercitato a titolo professionale (RS 916.202.1) e ordinanza dell'UFAM del 29 novembre 2017 concernente le misure fitosanitarie per le foreste (RS 916.202.2)

¹⁴ RS 451

¹⁵ RS 922.0

¹⁶ RS 923.0

(art. 7 cpv. 6^{ter} LPAmb). Secondo l'articolo 29f LPAmb, il Consiglio federale emana ulteriori prescrizioni sull'utilizzazione di organismi se è necessario per proteggere l'uomo e l'ambiente. Secondo il messaggio del Consiglio federale in merito a questa disposizione, occorre in particolare verificare la necessità di regolamentare l'importazione e la messa in commercio di organismi non autoctoni¹⁷.

Sulla base dell'articolo 29f LPAmb, il Consiglio federale ha stabilito per la prima volta esigenze specifiche relative all'utilizzazione di organismi alloctoni negli articoli 15 e 16 dell'ordinanza del 10 settembre 2008¹⁸ sull'utilizzazione di organismi nell'ambiente (ordinanza sull'emissione deliberata nell'ambiente; OEDA); sono fatte salve le disposizioni della legislazione sulle foreste, sulla caccia e sulla pesca (art. 15 cpv. 4 OEDA). Da allora, le immissioni nell'ambiente a titolo sperimentale di piccoli invertebrati alloctoni e la loro messa in commercio (cfr. art. 3 cpv. 1 lett. c OEDA) necessitano di un'autorizzazione (art. 17 lett. c e art. 25 lett. c OEDA) e l'utilizzazione nell'ambiente di determinati organismi alloctoni invasivi è vietata (art. 15 cpv. 2 OEDA). Se compaiono organismi che possono mettere in pericolo l'uomo, gli animali e l'ambiente, i Cantoni ordinano le misure necessarie per combatterli (art. 52 cpv. 1 OEDA).

Dal 1° settembre 2024 è inoltre vietato mettere in commercio determinate piante alloctone invasive (art. 15 cpv. 2^{bis} OEDA), in adempimento della mozione 19.4615 Friedl del 20 dicembre 2019 «Vietare la vendita di neofite invasive». Al contempo, il divieto di utilizzazione è stato esteso ad altre specie (all. 2.1 OEDA). D'intesa con l'Ufficio federale dell'ambiente (UFAM), l'Ufficio federale della dogana e della sicurezza dei confini (UDSC) controlla soprattutto l'osservanza dei divieti all'importazione (art. 48a OEDA); per il resto, sono competenti i Cantoni.

Regolamentazioni mancanti nel vigente diritto in materia ambientale

L'OEDA disciplina attività deliberate con organismi alloctoni nell'ambiente. Mancano invece disposizioni su misure contro la loro introduzione involontaria in Svizzera o la loro ulteriore diffusione involontaria in Svizzera. Inoltre, l'articolo 52 capoverso 1 OEDA non costituisce una base sufficiente per misure preventive e di controllo generali. La rimozione di organismi alloctoni invasivi può essere ordinata, ad oggi, solo se sono state precedentemente violate le condizioni per l'utilizzazione (p. es. ripristino della situazione conforme in caso di violazione del divieto di utilizzazione). Tuttavia, l'attuazione della Strategia per le specie esotiche invasive non può prescindere da misure contro l'introduzione involontaria e di lotta contro gli organismi alloctoni invasivi.

Alternative esaminate e soluzione scelta

Il progetto posto in consultazione nel 2019¹⁹ prevedeva che la Confederazione disciplinasse nella LPAmb le misure contro gli organismi alloctoni invasivi. In particolare, anche i proprietari privati di fondi, impianti e oggetti avrebbero dovuto essere obbligati ad adottare misure, mentre per l'esecuzione sarebbero stati competenti in primo luogo i Cantoni. All'epoca, reagirono negativamente soprattutto i partiti politici (in particolare UDC, PLR e Il Centro [a suo tempo PPD]) nonché i proprietari privati di fondi. Il Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti,

¹⁷ FF 1993 II 1240-1241

¹⁸ RS 814.911

¹⁹ www.fedlex.admin.ch > Procedure di consultazione > Procedure di consultazione concluse > 2019 > consultazione 2019/38

dell'energia e delle comunicazioni (DATEC) decise dunque di ridimensionare il progetto per incontrare un maggiore consenso a livello politico.

I Cantoni hanno l'esigenza di introdurre prescrizioni su misure contro gli organismi alloctoni invasivi. Tuttavia, dal momento che questi organismi non li colpiscono in uguale misura, è possibile che le loro priorità d'intervento non coincidano. Per esempio, i Cantoni con vaste superfici occupate da corpi idrici possono ritenere prioritario prevenire l'ulteriore diffusione della cozza quagga, mentre altri Cantoni potrebbero volersi concentrare maggiormente sulla lotta contro determinate piante alloctone invasive. Con il nuovo progetto di revisione della LPAmb, i Cantoni saranno quindi autorizzati a emanare proprie prescrizioni relative a misure di lotta contro organismi alloctoni invasivi che presentano un elevato potenziale di pericolo. Per garantire una strategia coordinata, il Consiglio federale stabilisce, con il coinvolgimento dei Cantoni, gli organismi ai quali possono riferirsi le prescrizioni cantonali. Il Consiglio federale prevederà inoltre misure contro l'introduzione involontaria di organismi alloctoni invasivi in Svizzera e misure di lotta contro tali organismi su superfici di alcune grandi infrastrutture.

1.3 Rapporto con il programma di legislatura e il piano finanziario, nonché con le strategie del Consiglio federale

Rapporto con il programma di legislatura e il piano finanziario

Il progetto è stato annunciato nel messaggio del 29 gennaio 2020²⁰ sul programma di legislatura 2019–2023 ed è stato posto in consultazione in forma più articolata nel 2019²¹. Le reazioni suscitate hanno indotto a sospendere i lavori nel 2021; è stata quindi attuata la mozione 19.4615 Friedl del 20 dicembre 2019 «Vietare la vendita di neofite invasive».

L'avamprogetto è in linea con il piano d'azione per il 2024 della Strategia Biodiversità Svizzera del 25 aprile 2012²², fase di attuazione II (2025–2030)²³, e con il provvedimento n. 124 secondo il decreto federale del 6 giugno 2024²⁴ sul programma di legislatura 2023–2027.

Rapporto con le strategie del Consiglio federale

Strategia della Svizzera per le specie esotiche invasive

La Strategia della Svizzera per le specie esotiche invasive è stata adottata dal Consiglio federale il 18 maggio 2016²⁵. Diverse misure intendono impedire che l'uomo e l'ambiente siano messi in pericolo da specie esotiche e che siano pregiudicati la diversità biologica, i servizi ecosistemici e la loro utilizzazione sostenibile; è necessario contenere la diffusione di specie esotiche invasive e impedirne la reintroduzione (pag. 26). Per creare le basi giuridiche per le misure di prevenzione e di lotta previste dalla strategia, occorre modificare la LPAmb.

²⁰ FF 2020 1777, pag. 1898

²¹ www.fedlex.admin.ch > Procedure di consultazione > Procedure di consultazione concluse > 2019 > consultazione 2019/38

²² www.ufam.admin.ch > Temi > Biodiversità > Politica della biodiversità > Strategia e piano d'azione > Strategia Biodiversità Svizzera

²³ www.ufam.admin.ch > Temi > Biodiversità > Politica della biodiversità > Strategia e piano d'azione > Piano d'azione fase II (2025–2030)

²⁴ FF 2024 1440, pag. 12

²⁵ www.ufam.admin.ch > Temi > Biotecnologia > Informazioni per gli specialisti > Specie esotiche invasive

Altre strategie

L'obiettivo 3 della Strategia Biodiversità Svizzera (2012) stabilisce, tra le altre cose, che «la diffusione di specie alloctone invasive potenzialmente dannose è arginata» (pag. 59).

La Strategia per uno sviluppo sostenibile 2030²⁶, adottata dal Consiglio federale il 23 giugno 2021, evidenzia la necessità di completare e armonizzare le basi giuridiche relative alle specie esotiche invasive.

Il piano d'azione 2020–2025 del Consiglio federale che attua la strategia di adattamento ai cambiamenti climatici in Svizzera²⁷ riconosce la necessità di intervenire nella diagnosi precoce, nella prevenzione e nella lotta contro gli organismi nocivi e le specie esotiche invasive.

1.4 Liquidazione di interventi parlamentari

Negli ultimi anni il problema degli organismi alloctoni invasivi è stato affrontato in diversi interventi parlamentari. Interventi attuali (dal 2024):

- postulato 24.3110 Calame del 7 marzo 2024 «Misure per contenere la diffusione del calabrone asiatico e studio di misure per indennizzare i proprietari di colonie di api»;
- interpellanza 24.3243 Michaud Gigon del 14 marzo 2024 «La Confederazione come intende affrontare il problema economico ed ecologico delle cozze Quagga?»;
- interpellanza 24.3383 Crevoisier Crelier del 15 marzo 2024 «La rapida diffusione del calabrone asiatico richiede una risposta mirata a livello federale»;
- interpellanza 24.3596 De Quattro del 12 giugno 2024 «Salviamo le palme del Ticino»;
- mozione 24.3714 Roduit del 14 giugno 2024 «Calabrone asiatico. Serve un intervento immediato della Confederazione»;
- interpellanza 24.4078 Schlatter del 26 settembre 2024 «Coordinare meglio gli sforzi. Occorre una strategia nazionale per le neofite?»;
- interpellanza 24.4306 Graf del 5 dicembre 2024 «Il calabrone asiatico si sta diffondendo drammaticamente. La Confederazione deve agire subito!»;
- mozione 24.4338 Klopfenstein Broggin del 11 dicembre 2024 «Protezione delle api: misure urgenti contro la minaccia del calabrone asiatico»;
- mozione 24.4476 Quadri del 19 dicembre 2024 «Libertà di palma e di lauroceraso».

Diversi interventi sono materialmente correlati alla presente revisione, ma non sono liquidati con essa.

2 Diritto comparato e rapporto con il diritto europeo

La Convenzione del 5 giugno 1992²⁸ sulla diversità biologica (di seguito: CBD), ratificata dalla Svizzera, chiede alle Parti contraenti di vietare l'introduzione di specie

²⁶ www.are.admin.ch > Sviluppo sostenibile > Strategia e rapporti > Strategia per uno sviluppo sostenibile

²⁷ www.ufam.admin.ch > Temi > Clima > Pubblicazioni e studi > Adattamento ai cambiamenti climatici in Svizzera: Piano d'azione 2020–2025

²⁸ RS 0.451.43

esotiche che minacciano gli ecosistemi, gli habitat o le specie, di controllarle o di sradicarle (art. 8 lett. h). La decisione VI/23 adottata dalla sesta Conferenza delle Parti nel 2002 sottolinea l'importanza di strategie nazionali e piani d'azione contro le specie esotiche invasive e stabilisce principi guida per la prevenzione, l'introduzione e l'importazione nonché la mitigazione degli impatti²⁹. Il Quadro globale per la biodiversità Kunming-Montreal adottato alla 15^a Conferenza delle parti nel 2022 intende, con il target 6, mitigare gli impatti delle specie esotiche invasive sulla biodiversità e sui servizi ecosistemici, prevenendo l'introduzione e l'insediamento delle specie esotiche prioritarie e adottando altre misure³⁰.

Conformemente alla Convenzione del 19 settembre 1979³¹ per la conservazione della vita selvatica e dei suoi biotopi in Europa (di seguito: Convenzione di Berna), ratificata dalla Svizzera, le Parti contraenti si impegnano a controllare severamente e limitare l'insediamento di specie non indigene (art. 11 cpv. 2 lett. b).

Con il regolamento n. 1143/2014³², l'UE 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 involontaria, di specie esotiche invasive all'interno dell'UE. Per la Svizzera il regolamento non è giuridicamente vincolante. Si applica fondamentalmente a tutte le specie esotiche invasive. Sono tuttavia escluse le specie che soggiacciono a un disciplinamento specifico, per esempio quelle disciplinate nella legislazione sulla protezione dei vegetali. L'elemento centrale del regolamento è costituito dall'elenco di specie esotiche invasive di rilevanza unionale di cui all'articolo 4 capoverso 1 (elenco dell'Unione), che comprende 88 specie animali e vegetali³³. Secondo il regolamento (UE) n. 1143/2014, gli Stati membri sono tenuti ad adottare misure preventive e restrittive relative alle specie che figurano nell'elenco dell'Unione.

3 Punti essenziali del progetto

3.1 La normativa proposta

Nel capitolo della LPAmb concernente gli organismi (art. 29a–29g LPAmb) vengono integrate le disposizioni sugli organismi alloctoni invasivi, mentre non occorre modificare le altre pertinenti leggi federali (LPN, LCP e LFSP). Il necessario diritto d'esecuzione a livello di ordinanza deve essere creato in primo luogo nell'OEDA.

La versione vigente della LPAmb non definisce gli «organismi alloctoni» e gli «organismi alloctoni invasivi». L'inserimento nella legge delle disposizioni sugli organismi alloctoni invasivi richiede quindi che siano definiti opportunamente nell'articolo 7 LPAmb.

Per una migliore prevenzione, il Consiglio federale emanerà prescrizioni concernenti misure contro l'introduzione involontaria in Svizzera di organismi alloctoni invasivi che presentano un elevato potenziale di pericolo, per esempio le formiche alloctone invasive nel terriccio delle piante in vaso (art. 29f cpv. 3 lett. a AP-LPAmb). Inoltre,

²⁹ CBD, COP6, decisione VI/23, principi guida per la prevenzione, l'introduzione e la mitigazione degli impatti di specie esotiche che minacciano gli ecosistemi, gli habitat o le specie e proposte di contromisure

³⁰ Il Quadro globale per la biodiversità Kunming-Montreal con i suoi obiettivi e target è disponibile su: <https://www.cbd.int/doc/c/e6d3/cd1d/daf663719a03902a9b116c34/cop-15-l-25-en.pdf>.

³¹ RS 0.455

³² Regolamento (UE) 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, nella versione della GU L 1143 del 4.11.2014

³³ Regolamento di esecuzione (UE) 2022/1203 della Commissione del 12 luglio 2022 che modifica il regolamento di esecuzione (UE) 2016/1141 per aggiornare l'elenco delle specie esotiche invasive di rilevanza unionale, nella versione della GU L 186 del 13.7.2022, pag. 10

disciplinerà la lotta contro tali organismi su superfici occupate da grandi infrastrutture (strade nazionali, impianti ferroviari e militari nonché aeroporti), la cui costruzione è autorizzata dalla Confederazione, che è altresì responsabile dell'esecuzione del diritto in materia ambientale (art. 29f cpv. 3 lett. b AP-LPAmb).

Il punto essenziale dell'avamprogetto è il nuovo articolo 29^{bis} capoverso 1 AP-LPAmb, in base al quale i Cantoni sono autorizzati a disciplinare misure di lotta contro gli organismi alloctoni invasivi che presentano un elevato potenziale di pericolo e misure contro la loro ulteriore diffusione involontaria. In questo ambito circoscritto, si crea così un'eccezione all'articolo 65 capoverso 2 LPAmb, che nella vigente versione della legge vieta ai Cantoni di emanare nuove disposizioni concernenti l'utilizzazione di organismi.

Ai sensi dell'articolo 29f capoverso 4 AP-LPAmb, il Consiglio federale, di concerto con i Cantoni, stabilisce gli organismi alloctoni invasivi che presentano un elevato potenziale di pericolo (p. es. cozza quagga o poligono del Giappone) rifacendosi in particolare allo schema di classificazione introdotto nella Strategia per le specie esotiche invasive (pagg. 30 e 31). In tal modo, determina a quali organismi si applicano le sue misure e per quali organismi i Cantoni possono emanare prescrizioni. L'articolo 29^{bis} capoverso 2 AP-LPAmb obbliga i Cantoni a coordinare tra loro i propri disciplinamenti e, laddove necessario, a coordinarsi con la Confederazione, alla quale fanno inoltre periodicamente rapporto. Le due disposizioni servono ad armonizzare le misure contro gli organismi alloctoni invasivi al di là dei confini cantonali.

3.2 Compatibilità tra i compiti e le finanze

Già oggi l'UDSC, ai sensi dell'articolo 48a OEDA, sorveglia l'introduzione deliberata di organismi alloctoni invasivi. L'avamprogetto posto in consultazione prevede che debba essere controllata anche l'introduzione involontaria di tali organismi.

Per le strade nazionali, gli impianti ferroviari, gli impianti militari e gli aeroporti, l'esecuzione e, talora, anche l'attuazione delle misure di lotta contro gli organismi alloctoni invasivi compete ai servizi federali coinvolti. Già oggi l'attuazione è garantita da pertinenti strategie e linee guida. La nuova disposizione garantisce inoltre un approccio uniforme per questi impianti e rende le misure più efficaci.

Il progetto conferisce ai Cantoni la facoltà di emanare proprie disposizioni concernenti misure contro organismi alloctoni invasivi, il che può comportare oneri aggiuntivi per i Cantoni che si avvalgono di questa possibilità. Molti Cantoni compiono già ingenti sforzi nella prevenzione e nella lotta contro gli organismi alloctoni invasivi. Il Cantone di Argovia, per esempio, ha approvato un credito d'impegno per un importo di 14 845 000 franchi da destinare all'attuazione della sua Strategia neobiota negli anni 2022–2027³⁴. Ulteriori misure rappresentano quindi in primo luogo un'opportuna integrazione degli sforzi già intrapresi.

La definizione degli organismi da parte del Consiglio federale (art. 29f cpv. 4 AP-LPAmb) e l'obbligo di coordinarsi per i Cantoni (art. 29^{bis} cpv. 2 AP-LPAmb) consentono di eseguire le misure in modo efficiente.

³⁴ Gran Consiglio del Cantone di Argovia, seduta del 22 marzo 2022, art. n. 2022-0407, verbale 21.280-1, Strategie neobiota del Cantone di Argovia 2022–2027

Nell'insieme, risulta quindi che i compiti e le finanze siano compatibili.

3.3 Questioni attuative

A livello federale il progetto si concretizza nella revisione dell'OEDA. Le attuali definizioni di «organismi alloctoni» e di «organismi alloctoni invasivi» devono essere adeguate alle nuove definizioni a livello di legge. Occorre peraltro garantire la coerenza con i pertinenti atti normativi concernenti altri settori, in particolare la legislazione sulle foreste e sull'agricoltura. All'ordinanza sarà inoltre aggiunto un elenco degli organismi alloctoni invasivi che presentano un elevato potenziale di pericolo, ai quali si applicano le misure del Consiglio federale e per i quali i Cantoni possono emanare prescrizioni. È necessario un disciplinamento anche per quanto riguarda il rapporto che i Cantoni sono chiamati a presentare nonché le misure del Consiglio federale contro l'introduzione involontaria di organismi alloctoni invasivi e le misure di lotta contro di essi su impianti di cui all'articolo 29^f capoverso 3 lettera b AP-LPAmb.

I Cantoni che intendono emanare prescrizioni sulle misure contro tali organismi sulla base del progetto dovranno tenere in considerazione in particolare il principio della legalità. Per esempio, per obbligare all'azione e alla lotta i proprietari privati di fondi, impianti e oggetti, è necessaria una base legale in senso formale. Ai Cantoni competerà anche definire gli ulteriori compiti esecutivi.

4 Commento ai singoli articoli

Ingresso

La base costituzionale della LPAmb è costituita dall'articolo 74 capoverso 1 della Costituzione federale della Confederazione Svizzera (Cost.), che assegna alla Confederazione il compito di emanare prescrizioni concernenti la protezione dell'uomo e del suo ambiente naturale da effetti nocivi o molesti. Per «effetti» si intendono eventi causati dall'uomo.³⁵ Gli organismi alloctoni invasivi già presenti nell'ambiente non costituiscono dunque in ogni caso un effetto ai sensi dell'articolo 74 capoverso 1 Cost.

L'avamprogetto intende inoltre proteggere la diversità delle specie indigene. Per questo motivo e per dare un più saldo fondamento costituzionale alla lotta contro gli organismi alloctoni invasivi già presenti nell'ambiente, l'ingresso della LPAmb è integrato con l'articolo 78 capoverso 4 Cost., che 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.

Art. 7 cpv. 5^{quinquies} e 5^{sexties}

Attualmente le definizioni di «organismo alloctono» e di «organismo alloctono invasivo» sono contenute nell'articolo 3 capoverso 1 lettere f e h OEDA e nell'articolo 3 lettere f e g dell'ordinanza sull'utilizzazione di organismi in sistemi chiusi (OIConf). Dal momento che la LPAmb conterrà nuove disposizioni sugli organismi alloctoni invasivi, vi saranno integrate le relative definizioni.

³⁵ Keller, Kommentar USG, art. 7, nm. 11

Ai sensi dell'articolo 7 capoverso 5^{bis} LPAmb, per «organismi» si intendono unità biologiche cellulari e acellulari capaci di riprodursi o di trasmettere materiale genetico. Sono loro equiparati le combinazioni e gli oggetti che contengono tali unità. A seguito della definizione di organismi modificati mediante la tecnologia genetica e di organismi patogeni (art. 7 cpv. 5^{ter} e 5^{quater} LPAmb), nell'articolo 7 capoversi 5^{quinqies} e 5^{sexties} AP-LPAmb sono ora definiti, basandosi sulle definizioni contenute nella Strategia per le specie esotiche invasive e sulla terminologia internazionale³⁶, gli «organismi alloctoni» e gli «organismi alloctoni invasivi».

Ai sensi dell'articolo 7 capoverso 5^{quinqies} AP-LPAmb, per «organismi alloctoni» si intendono organismi di una specie, sottospecie o unità tassonomica inferiore che, a seguito di attività antropiche, sono introdotti intenzionalmente o involontariamente in un territorio fuori dalla loro area di diffusione naturale. Il territorio in cui gli organismi sono introdotti è la Svizzera, che non fa parte dell'area di diffusione naturale della specie, della sottospecie o dell'unità tassonomica inferiore cui l'organismo appartiene. La comparsa di organismi in Svizzera deve essere sempre ascrivibile ad attività umane, a prescindere dal fatto che gli organismi alloctoni siano stati introdotti (intenzionalmente) o importati (involontariamente). È altresì irrilevante che siano stati introdotti direttamente in Svizzera o inizialmente in un altro Paese anch'esso al di fuori dell'area di diffusione naturale, da cui si diffondono autonomamente in Svizzera. Se invece gli organismi si diffondono in modo naturale, per esempio se l'area di diffusione naturale di una pianta si amplia a causa dei cambiamenti climatici, non sono da intendersi come alloctoni e non rientrano nel relativo disciplinamento.

La definizione di «organismi alloctoni» ai sensi dell'articolo 7 capoverso 5^{quinqies} AP-LPAmb è più ampia di quella prevista nel diritto esecutivo. Oggi sono considerati «alloctoni» gli organismi la cui area di diffusione è al di fuori dell'UE e dell'AELS³⁷. Con la nuova e più ampia definizione si intende disciplinare, quali organismi alloctoni, anche quegli organismi la cui area di diffusione naturale si trova nell'UE e nell'AELS e che qui possono mettere in pericolo l'ambiente. Per ragioni di coerenza con altre normative rilevanti, in particolare la legislazione sulle foreste e sull'agricoltura, le modifiche terminologiche non sono tuttavia volte a modificare sostanzialmente il livello di protezione. In particolare, saranno generalmente mantenuti nella forma attuale gli obblighi di autorizzazione in vigore per i piccoli invertebrati alloctoni (v. cap. 1.2) e i requisiti per l'utilizzazione di organismi alloctoni in habitat particolarmente sensibili o degni di protezione. Ciò può essere assicurato a livello di ordinanza con diverse norme per gli organismi alloctoni europei ed extraeuropei. Se qui l'ambiente è minacciato da un organismo la cui area di diffusione naturale è l'Europa e che è stato introdotto intenzionalmente o involontariamente in Svizzera da attività umane, la nuova accezione più ampia del termine «organismi alloctoni» consente tuttavia di reagire opportunamente.

La definizione di «organismi alloctoni» nella LPAmb non influisce sulle nozioni di «allogene» e «forestiere» nella LFSP e nella LPN. «Allogeno» e «alloctono» si riferiscono entrambi all'area al di fuori della Svizzera, ma, a differenza di «allogeno», «alloctono» implica che gli organismi in questione sono arrivati in Svizzera mediante le attività umane. Tuttavia, nelle pertinenti disposizioni nella LSFP e nella LPN il rapporto con l'operato dell'uomo è fatto ricondurre ad attività (acclimatazione, importazione e introduzione) dalle quali derivano degli obblighi. Il termine «forestiero»

³⁶ Convention on Biological Diversity (CBD): What are invasive alien species? Disponibile su: www.cbd.int/invasive/WhatareIAS.shtml.

³⁷ L'art. 3 cpv. 1 lett. f OEDA e l'art. 3 lett. f OIConf definiscono «alloctoni» gli 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.

va invece al di là della definizione prevista di «alloctono», poiché si riferisce a specie e unità tassonomiche inferiori che hanno come area di diffusione naturale un luogo in Svizzera diverso da quello in cui devono essere introdotte. La diversità delle specie indigene continua dunque a essere protetta dalle specie forestiere mediante le leggi speciali (LFSP e LPN).

Ai sensi dell'articolo 7 capoverso 5^{sexties} AP-LPAmb, per «organismi alloctoni invasivi» si intendono organismi alloctoni la cui diffusione può, notoriamente o presumibilmente, mettere in pericolo l'ambiente o l'uomo o pregiudicare la diversità biologica e la sua utilizzazione sostenibile. Il potenziale invasivo dipende di conseguenza dagli effetti della diffusione di un organismo alloctono in Svizzera sulle persone, sugli animali e sull'ambiente nonché sulla diversità biologica e sulla sua utilizzazione sostenibile (pag. 9 della Strategia per le specie esotiche invasive). Non ha rilevanza se il potenziale di pericolo o di pregiudizio è comprovato o soltanto presunto; per concretizzare il principio della prevenzione (art. 1 cpv. 2 LPAmb), la definizione comprende anche le specie esotiche potenzialmente invasive. A differenza del diritto esecutivo vigente, la densità delle popolazioni non è presa in considerazione³⁸, poiché per determinate specie anche un numero esiguo di individui può provocare ingenti danni (p. es. tartarughe dalle orecchie rosse).

Nuovo titolo prima dell'art. 29a: «Capitolo 3: Organismi»

Ai sensi dell'articolo 7 capoverso 6^{ter} LPAmb, per «utilizzazione» si intende qualsiasi attività relativa a organismi, segnatamente la produzione, l'importazione, l'impiego e il trasporto. Come esplicitamente sancito a livello di ordinanza (art. 3 cpv. 1 lett. i OEDA e art. 3 lett. i OIConf), deve trattarsi sempre di attività intenzionali. Poiché il capitolo 3 del titolo secondo della LPAmb riveduta conterrà prescrizioni anche sulle attività involontarie, il titolo del capitolo è modificato da «Utilizzazione di organismi» in «Organismi».

Art. 29f cpv. 3 e 4

Cpv. 3: se sono adempiute le condizioni di cui all'articolo 29f capoverso 1 LPAmb, il Consiglio federale può già oggi disciplinare l'importazione come forma di utilizzazione di organismi (art. 29f cpv. 2 lett. a LPAmb). Una possibilità, questa, che ha concretizzato con gli articoli 15 capoverso 2^{bis} e 48a OEDA. Tuttavia, per una prevenzione efficace non è sufficiente limitarsi a controllare gli organismi che vengono introdotti; deve essere possibile anche adottare misure contro l'introduzione involontaria. A tal fine, in futuro sarà necessario sottoporre a controlli fisici mirati e a campione anche le merci con le quali possono essere importati gli organismi alloctoni invasivi che presentano un elevato potenziale di pericolo, quindi in primo luogo il materiale vegetale (p. es. generi alimentari e piante in vaso) e il materiale da imballaggio nonché i mezzi di trasporto (p. es. pallet di legno, veicoli, navi e container). L'articolo 29f LPAmb viene integrato con il nuovo capoverso 3 lettera a affinché il Consiglio federale possa emanare prescrizioni concernenti misure contro l'introduzione involontaria di organismi alloctoni invasivi in Svizzera.

Il Consiglio federale disciplinerà inoltre la lotta contro gli organismi alloctoni invasivi che presentano un elevato potenziale di pericolo su superfici occupate da strade nazionali, impianti ferroviari e militari nonché aeroporti ai sensi dell'articolo 36a

³⁸ Ai sensi dell'art. 3 cpv. 1 lett. h OEDA e dell'art. 3 lett. g OIConf, sono organismi alloctoni invasivi gli 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.

capoverso 1 della legge federale del 21 dicembre 1948³⁹ sulla navigazione aerea (aerodromi con una concessione d'esercizio, incluso l'aerodromo regionale di San Gallo-Altenrhein, che non dispone di una concessione d'esercizio). Per questi impianti l'esecuzione della legislazione in materia ambientale compete anche nella fase d'esercizio alla Confederazione, che, talora, in qualità di proprietaria, è responsabile dell'attuazione delle misure. In particolare per le strade nazionali e gli impianti ferroviari sovracantonali è opportuno seguire un approccio uniforme, che sarà garantito dalle misure a livello federale. Le misure si riferiscono alla manutenzione delle superfici occupate da questi impianti e non dovranno comportare restrizioni al trasporto di persone e merci né, per esempio, includere controlli di veicoli o aeroplani.

Cpv. 4: ai sensi dell'articolo 29f capoverso 4 AP-LP Amb, incombe al Consiglio federale stabilire gli organismi che presentano un elevato potenziale di pericolo secondo l'articolo 29f capoverso 3 AP-LP Amb basandosi sui dati scientifici messi a disposizione e periodicamente aggiornati dai centri nazionali di gestione dei dati. In particolare, occorre considerare l'entità dei possibili danni e la probabilità che si verifichino. Un elevato potenziale di pericolo è rappresentato in primo luogo dagli organismi alloctoni invasivi che sono noti per causare danni, come la cozza quagga, il poligono del Giappone e il calabrone asiatico. Gli organismi in questione saranno elencati in un nuovo allegato all'OEDA. Così come avviene per gli allegati 2.1 e 2.2 OEDA, il DATEC potrà modificare anche questo allegato in modo da integrare rapidamente nell'esecuzione le nuove conoscenze (cfr. art. 59 OEDA). Il contenuto dell'allegato delimita la facoltà dei Cantoni di emanare prescrizioni ai sensi dell'articolo 29f^{bis} capoverso 1 LP Amb. Il Consiglio federale deve pertanto coinvolgere tempestivamente i Cantoni ai sensi dell'articolo 29f capoverso 4 AP-LP Amb.

Art. 29f^{bis} Prescrizioni dei Cantoni e rapporto

Cpv. 1: in caso di inadempimento delle esigenze sancite dalle leggi federali per l'utilizzazione di organismi alloctoni (invasivi), in particolare il divieto di utilizzazione, i Cantoni possono ordinare la rimozione degli organismi in questione. Nel diritto federale manca invece una base legale sufficiente per adottare ulteriori misure di lotta contro organismi alloctoni invasivi così come per l'emanazione di prescrizioni in materia da parte dei Cantoni; l'articolo 65 capoverso 2 LP Amb preclude loro la possibilità di legiferare. Inoltre, mancano disposizioni concernenti misure contro l'ulteriore diffusione involontaria in Svizzera. L'articolo 29f^{bis} capoverso 1 AP-LP Amb autorizza i Cantoni a emanare proprie prescrizioni concernenti misure contro gli organismi alloctoni invasivi che presentano un elevato potenziale di pericolo ai sensi dell'articolo 29f capoverso 4 AP-LP Amb. All'articolo 65 capoverso 3 AP-LP Amb queste prescrizioni sono esplicitamente escluse dal divieto di cui all'articolo 65 capoverso 2 LP Amb. La delega di cui all'articolo 29f^{bis} capoverso 1 AP-LP Amb non contempla il disciplinamento delle misure di lotta sulle superfici di cui all'articolo 29f capoverso 3 lettera b AP-LP Amb che incombe alla Confederazione (art. 29f cpv. 3 AP-LP Amb). Sono altresì esclusi gli organismi che sono disciplinati da altre leggi federali, in particolare dal diritto svizzero in materia di salute dei vegetali. I Cantoni possono stabilire quali organismi intendono disciplinare tra quelli figuranti nell'elenco di cui all'articolo 29f capoverso 4 AP-LP Amb. A seconda della portata dell'obbligo, i Cantoni devono integrare le prescrizioni in una legge (principio della legalità).

Sulla base dell'articolo 29f^{bis} capoverso 1 AP-LP Amb, i Cantoni possono, da un lato, emanare prescrizioni concernenti la lotta contro gli organismi alloctoni invasivi

(lett. a), in particolare prescrivere provvedimenti intesi a combattere determinati organismi alloctoni invasivi in modo giuridicamente vincolante; inoltre, in virtù dell'articolo 29^f^{bis} capoverso 1 AP-LPAmb, possono emanare misure preventive contro l'ulteriore diffusione involontaria di organismi alloctoni invasivi ai sensi dell'articolo 29^f capoverso 4 AP-LPAmb (lett. b). Tali misure concernono oggetti e impianti per i quali esiste una certa probabilità di essere infestati da organismi alloctoni invasivi. Tra queste si annoverano in particolare gli obblighi di pulizia per i veicoli o altri impianti mobili, tra cui battelli e attrezzi equiparati a impianti ai sensi della LPAmb (art. 7 cpv. 7 LPAmb). Sulla base dell'articolo 29^f^{bis} capoverso 1 AP-LPAmb, i Cantoni possono inoltre prevedere un obbligo generale di notifica che può essere rilevante sia per prevenire l'ulteriore diffusione involontaria sia per lottare contro tali organismi.

Nella misura in cui i Cantoni si avvalgono della competenza normativa ai sensi dell'articolo 29^f^{bis} capoverso 1 AP-LPAmb, le disposizioni in questione rientrano nel diritto amministrativo cantonale. Compete ai Cantoni emanare disposizioni penali al riguardo.

Rimangono di competenza della Confederazione il disciplinamento delle esigenze generali relative all'utilizzazione di organismi alloctoni (p. es. i divieti di utilizzazione) nonché il disciplinamento di altre forme di utilizzazione specifiche diverse dalla lotta, in particolare la messa in commercio e le immissioni sperimentali nell'ambiente. L'articolo 29^f^{bis} capoverso 1 AP-LPAmb delega ai Cantoni solo una parte limitata della competenza normativa nell'ambito degli organismi, mentre la competenza normativa sostanziale rimane della Confederazione.

Cpv. 2: l'articolo 29^f^{bis} capoverso 2 AP-LPAmb statuisce che, per attuare l'articolo 29^f^{bis} capoverso 1 AP-LPAmb, i Cantoni si coordinino tra loro e, laddove necessario, con la Confederazione. Devono armonizzare tra loro eventuali prescrizioni e misure di lotta per sfruttare possibili sinergie e accrescere l'efficacia dei provvedimenti adottati, per esempio stabilendo contestualmente le prescrizioni contro gli stessi organismi o realizzando campagne d'informazione congiunte. Il coordinamento con la Confederazione è importante soprattutto qualora siano attuate misure concernenti impianti previste dal Consiglio federale secondo l'articolo 29^f capoverso 3 lettera b AP-LPAmb. In questi casi, i Cantoni si coordinano con i servizi federali di volta in volta interessati e responsabili degli impianti.

L'articolo 29^f^{bis} capoverso 2 AP-LPAmb prevede inoltre che i Cantoni facciano regolarmente rapporto alla Confederazione in merito all'attuazione dell'articolo 29^f^{bis} capoverso 1 AP-LPAmb. Il rapporto fa riferimento sia alla normativa sia ai provvedimenti adottati, nonché alle conoscenze così acquisite e ai successi conseguiti. Queste informazioni costituiscono un importante presupposto affinché la Confederazione possa adempiere la sua funzione di vigilanza ai sensi dell'articolo 38 capoverso 1 LPAmb. Il rapporto è utile anche per aggiornare l'elenco degli organismi di cui all'articolo 29^f capoverso 4 AP-LPAmb e gli allegati 2.1 e 2.2 OEDA.

Art. 35c cpv. 4

Il capitolo 6 del titolo secondo della LPAmb tratta le tasse d'incentivazione su composti organici volatili, sul tenore di zolfo nell'olio da riscaldamento «extra leggero» e sul tenore di zolfo nella benzina e nel gasolio. Questi prodotti non sono organismi ai sensi dell'articolo 7 capoverso 5^{bis} LPAmb. La menzione di «organismi»

nell'articolo 35c LPAmb è un errore legislativo che è corretto con l'eliminazione del termine.

Art. 41 cpv. 1

L'esecuzione della LPAmb incombe ai Cantoni secondo l'articolo 36 LPAmb. Alla Confederazione compete l'esecuzione negli ambiti che le sono attribuiti ai sensi dell'articolo 41 LPAmb. Conformemente all'attuale articolo 41 capoverso 1, l'esecuzione del diritto in materia di organismi incombe esclusivamente alla Confederazione. L'articolo 41 capoverso 1 AP-LPAmb deve dunque ora disporre che l'esecuzione dell'articolo 29^f^{bis} AP-LPAmb non incombe alla Confederazione. Il testo tra parentesi è inoltre modificato in base al nuovo titolo.

Art. 65 cpv. 3

Il vigente articolo 65 capoverso 2 LPAmb vieta ai Cantoni di emanare prescrizioni in materia di organismi. In futuro, l'emanazione di prescrizioni sarà loro consentita sulla base dell'articolo 29^f^{bis} capoverso 1 AP-LPAmb e sarà pertanto esclusa dal divieto di cui all'articolo 65 capoverso 2. L'articolo 65 LPAmb sarà quindi integrato con il nuovo capoverso 3.

5 Ripercussioni

5.1 Ripercussioni per la Confederazione

Ripercussioni finanziarie

Il progetto prevede ulteriori compiti per la Confederazione nell'ambito delle misure contro l'introduzione involontaria in Svizzera di organismi alloctoni invasivi e delle misure di lotta contro di essi su superfici occupate da strade nazionali, impianti ferroviari, impianti militari e aeroporti. Le nuove misure contro l'introduzione involontaria possono essere attuate avvalendosi delle risorse esistenti. Già oggi misure di lotta sulle superfici delle infrastrutture menzionate sono adottate nell'ambito dell'attuazione di pertinenti strategie e linee guida. La nuova disposizione garantisce inoltre un approccio uniforme per questi impianti e rende le misure più efficaci. In generale, nel medio-lungo termine è ipotizzabile una riduzione dei costi della lotta contro gli organismi alloctoni invasivi, ma anche dei danni da essi causati.

Ripercussioni sul personale

L'attuazione del progetto richiede un ampliamento dell'organico pari a 100 percentuali d'impiego presso l'UFAM a partire dall'entrata in vigore della modifica legislativa. Tali risorse saranno impiegate per la redazione e la tenuta dell'elenco di cui all'articolo 29^f capoverso 4 AP-LPAmb, il coordinamento delle prescrizioni e delle misure cantonali nonché l'elaborazione e l'attuazione di misure contro l'introduzione involontaria in Svizzera di organismi alloctoni invasivi con un elevato potenziale di pericolo. L'esecuzione e, talora, l'attuazione delle misure della Confederazione secondo l'articolo 29^f capoverso 3 fanno già parte della manutenzione degli impianti in questione; pertanto, non si attendono ripercussioni significative sul personale al riguardo.

5.2 Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni, per le Città, gli agglomerati e le regioni di montagna

L'emanazione da parte di un Cantone di prescrizioni ai sensi dell'articolo 29^f^{bis} capoverso 1 AP-LP Amb comporta un aggravio amministrativo e finanziario a causa della conseguente attività esecutiva. Sono attese ripercussioni per i Comuni, le Città, gli agglomerati e le regioni di montagna unicamente se un Cantone decide di delegare ai Comuni l'esecuzione di eventuali nuove prescrizioni. In tal caso, occorre prevedere un aggravio amministrativo e finanziario anche a livello comunale. D'altro canto, nel medio-lungo termine si attendono anche minori costi. Una volta che le misure adottate sulla scorta delle prescrizioni emanate produrranno i loro effetti, è presumibile che, in linea generale, diminuiranno i costi della lotta contro gli organismi alloctoni invasivi così come i danni da essi causati.

5.3 Ripercussioni per l'economia

Ripercussioni per le imprese

Il progetto può avere ripercussioni per le imprese a seguito dei controlli doganali nel quadro dell'importazione di merci che il Consiglio federale prevede sulla base dell'articolo 29^f capoverso 3 AP-LP Amb. Se viene constatata la presenza di organismi alloctoni invasivi, possono derivarne lavoro e costi, per esempio in relazione allo smaltimento delle merci interessate.

Eventuali prescrizioni emanate dai Cantoni ai sensi dell'articolo 29^f^{bis} capoverso 1 AP-LP Amb concernenti misure di lotta contro organismi alloctoni invasivi possono avere ripercussioni in particolare per le imprese con proprietà fondiaria; tuttavia, l'attuazione delle misure potrebbe rientrare nei lavori di sistemazione già previsti. La portata delle ripercussioni dipende da come saranno concepite le disposizioni cantonali. Una volta che le misure adottate sulla scorta delle prescrizioni emanate produrranno i loro effetti, è presumibile che, in linea generale, diminuiranno i costi della lotta contro gli organismi alloctoni invasivi così come i danni da essi causati, con un effetto favorevole anche per le imprese.

Ripercussioni per altri attori economici

L'emanazione di prescrizioni cantonali concernenti misure di prevenzione e di lotta può avere ripercussioni su persone (fisiche) che hanno fondi di proprietà o li detengono e sui detentori di veicoli o altri impianti mobili, tra cui battelli, e di attrezzi. La portata delle ripercussioni dipende da come saranno concepite le disposizioni cantonali.

Si attendono inoltre ripercussioni positive sull'agricoltura. Contenendo l'introduzione e la diffusione degli organismi alloctoni invasivi e attuando misure di lotta in tal senso, si prevede che, nel medio-lungo termine, diminuiranno il fabbisogno in termini di cure nel settore dell'agricoltura come pure le perdite in termini di resa dovute a tali organismi.

Ripercussioni per l'economia in generale

Dal progetto si attende un impatto positivo per l'economia in generale nel medio-lungo termine. Una volta che le misure adottate sulla scorta delle prescrizioni emanate produrranno i loro effetti, è presumibile che, in linea generale,

diminuiranno i costi della lotta contro gli organismi alloctoni invasivi così come i danni da essi causati e i costi per porvi rimedio.

5.4 Ripercussioni per la società

Il progetto migliora la prevenzione e la lotta contro organismi alloctoni invasivi. Dall'emanazione di opportune prescrizioni da parte dei Cantoni la società trarrebbe notevoli vantaggi poiché gli organismi alloctoni invasivi nuocciono alla salute dell'uomo e degli animali oppure possono causare notevoli danni economici a edifici e infrastrutture.

5.5 Ripercussioni per l'ambiente

L'avamprogetto rafforza il lavoro di prevenzione, in quanto crea le basi legali che consentono di contrastare, con controlli mirati, l'introduzione in Svizzera di organismi alloctoni invasivi. Inoltre, i Cantoni sono autorizzati a emanare prescrizioni su misure di prevenzione e di lotta contro organismi alloctoni invasivi. Le misure previste argineranno gli organismi alloctoni invasivi già presenti in Svizzera e ne impediranno un ulteriore aumento. Per l'ambiente si attendono quindi ripercussioni positive.

6 Aspetti giuridici

6.1 Costituzionalità

Il progetto si basa sull'articolo 74 capoverso 1 Cost., che conferisce alla Confederazione la competenza di emanare prescrizioni concernenti la protezione dell'uomo e del suo ambiente naturale da effetti nocivi o molesti. Per «effetti» si intendono eventi causati dall'uomo. Un'infestazione da organismi alloctoni invasivi è sempre la conseguenza di un'attività umana (v. n. 3.1 e commenti all'art. 7 cpv. 5^{quinquies} AP-LPAmb). La comparsa di organismi alloctoni invasivi costituisce quindi sempre un effetto ai sensi dell'articolo 74 capoverso 1 Cost.

L'articolo 74 capoverso 1 Cost. attribuisce alla Confederazione un'ampia competenza normativa, di cui si è avvalsa in particolare con l'emanazione della LPAmb. Con l'articolo 29^{bis} capoverso 1 AP-LPAmb, la Confederazione delega ai Cantoni la propria facoltà di legiferare in un ambito circoscritto e chiaramente definito del diritto sugli organismi. Tale delega circoscritta non contraddice la ripartizione delle competenze tra Confederazione e Cantoni sancita dalla Costituzione⁴⁰. Il progetto è dunque compatibile con l'articolo 74 capoverso 1 Cost.

Il progetto si fonda inoltre sull'articolo 78 capoverso 4 Cost., che 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. Serve a questi scopi ed è compatibile con l'articolo 78 capoverso 4 Cost.

6.2 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera

Il progetto è compatibile con gli impegni assunti dalla Svizzera nell'ambito della CBD e del Quadro globale per la biodiversità Kunming-Montreal⁴¹ ed è in linea con

⁴⁰ Cfr. PIERRE TSCHANNEN, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 5^a ed., Berna 2021, nm. 800 segg., in particolare 803

⁴¹ Il Quadro globale per la biodiversità Kunming-Montreal con i suoi obiettivi e target è disponibile su: <https://www.cbd.int/doc/c/e6d3/cd1d/daf663719a03902a9b116c34/cop-15-l-25-en.pdf>.

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

Non contiene prescrizioni restrittive per il commercio, quindi è compatibile con gli impegni internazionali della Svizzera nell'ambito dell'Accordo dell'Organizzazione mondiale del commercio (OMC). Eventuali restrizioni al commercio che potrebbero derivare dalle misure contro l'introduzione involontaria di organismi alloctoni invasivi in Svizzera rientrerebbero tra le eccezioni generali secondo l'articolo XX lettera b dell'Accordo generale del 30 ottobre 1947⁴² su le tariffe doganali e il commercio (GATT). Occorrerebbe esaminare nuovamente il tema delle notifiche nel quadro dell'accordo sulle misure sanitarie e fitosanitarie (Accordo SPS, Sanitary and Phytosanitary Measures).

Il progetto non concerne alcun accordo bilaterale tra la Svizzera e l'UE. Sono fatti salvi il settore fitosanitario e l'Accordo bilaterale del 21 giugno 1999⁴³ tra la Confederazione Svizzera e la Comunità europea sul commercio di prodotti agricoli. Non è altresì interessato dal progetto l'Accordo del 26 ottobre 2004⁴⁴ 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, poiché concerne unicamente i controlli delle persone e non ha influenza sui controlli delle merci.

6.3 Forma dell'atto

Secondo l'articolo 164 Cost. e l'articolo 22 capoverso 1 della legge federale del 13 dicembre 2002⁴⁵ sull'Assemblea federale, l'Assemblea federale emana, sotto forma di legge federale, tutte le disposizioni importanti che contengono norme di diritto, come quelle contenute nella presente revisione della LPAmb.

6.4 Subordinazione al freno alle spese

Il progetto non contiene né nuove disposizioni in materia di sussidi né nuovi crediti d'impegno o limiti di spesa. Non sottostà pertanto al freno alle spese (art. 159 cpv. 3 lett. b Cost.).

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

I Cantoni possono decidere autonomamente, sulla base dell'articolo 29^{bis} capoverso 1 AP-LPAmb, se e in che misura intendono emanare prescrizioni in materia. Il progetto è dunque compatibile con il principio di sussidiarietà ai sensi dell'articolo 43a capoverso 1 Cost. e del principio dell'equivalenza fiscale ai sensi dell'articolo 43a capoversi 2 e 3 Cost.

6.6 Delega di competenze legislative

L'articolo 29f capoverso 3 conferisce al Consiglio federale la competenza di emanare prescrizioni su misure contro l'introduzione involontaria di organismi alloctoni invasivi e, in determinati casi, su misure di lotta contro di essi. L'articolo 29f capoverso 4 AP-LPAmb incarica il Consiglio federale di stabilire su quali organismi alloctoni invasivi i

⁴² RS 0.632.21

⁴³ RS 0.916.026.81

⁴⁴ RS 0.362.31

⁴⁵ RS 171.10

Cantoni possono emanare prescrizioni ai sensi dell'articolo 29^{bis} capoverso 1 AP-LPAmb. Queste autorizzazioni a legiferare si limitano a un oggetto ben preciso e sono sufficientemente concrete quanto a contenuto, scopo e portata. La delega delle competenze legislative tiene così conto del principio di determinatezza ed è quindi sufficientemente precisa e conforme al diritto costituzionale.

6.7 Protezione dei dati

Le misure del Consiglio federale ai sensi dell'articolo 29f capoverso 3 AP-LPAmb contro l'introduzione involontaria di organismi alloctoni invasivi incidono sulla protezione dei dati di privati e imprese che importano. I requisiti in materia di protezione dei dati sono adempiuti con la legislazione doganale.

I Cantoni raccolgono e utilizzano anche dati sui fondi interessati per combattere e monitorare gli organismi alloctoni invasivi. La raccolta e la trasmissione di questi dati ad altri Cantoni sono rette dal diritto cantonale. Per la trasmissione alla Confederazione è sufficiente una base a livello di ordinanza, poiché i dati in questione non sono dati degni di particolare protezione.