



20.433

## **Iniziativa parlamentare Rafforzare l'economia circolare svizzera**

**Rapporto della Commissione dell'ambiente, della pianificazione del territorio e dell'energia del Consiglio nazionale**

del 11 ottobre 2021

---

---

## Compendio

*Lo scopo del progetto preliminare oggetto del presente rapporto è di introdurre un pacchetto globale di misure equilibrate ed efficaci destinate alla salvaguardia delle risorse. Si tratta di misure che coprono tutte le fasi del ciclo dei materiali (economia circolare). Laddove possibile il progetto sancisce il carattere sussidiario e decentralizzato delle misure e prevede il coinvolgimento dell'economia privata.*

### *Situazione iniziale*

*La Svizzera è un Paese ricco e industrializzato che, in proporzione al numero dei suoi abitanti, registra un grado di utilizzo delle risorse naturali superiore alla media. Le misure tese a chiudere i cicli dei materiali e a rafforzare l'economia circolare contribuiscono al raggiungimento degli obiettivi climatici della Svizzera e nel contempo anche alla riduzione del consumo di risorse.*

*Negli ultimi anni l'attualità di questo argomento ha visto moltiplicarsi le iniziative e gli interventi parlamentari che trattano di riciclaggio dei rifiuti, salvaguardia delle risorse ed economia circolare. L'iniziativa parlamentare 20.433 Rafforzare l'economia circolare svizzera, depositata il 19 maggio 2020 dalla Commissione dell'ambiente, della pianificazione del territorio e dell'energia del Consiglio nazionale (CAPTE-N), vuole permettere di esaminare le varie iniziative e interventi sul tema nonché garantirne un'adeguata attuazione attraverso un relativo progetto di modifica di legge.*

### *Contenuto del progetto preliminare*

*Il progetto preliminare istituisce nuove basi giuridiche nel quadro della legge federale del 7 ottobre 1983 sulla protezione dell'ambiente (LPAmb), volte a rafforzare l'economia circolare, ridurre il carico inquinante nonché accrescere l'efficienza e la sicurezza dell'approvvigionamento dell'economia svizzera. Sono previste le seguenti misure.*

*I concetti fondamentali di salvaguardia delle risorse e economia circolare nonché la possibilità di fissare obiettivi in tal senso devono essere espressamente iscritti nella LPAmb. L'utilizzo efficiente delle risorse va promosso facendo in modo che i prodotti vengano fabbricati, consumati e smaltiti con un minor impiego di materiali ed energia (progettazione di prodotti e imballaggi a basso consumo di risorse, ad es. art. 35i PP-LPAmb). Il maggiore orientamento ai principi ecologici deve trovare riscontro anche nel settore dell'edilizia (art. 35j PP-LPAmb).*

*La durata di vita e di utilizzo dei prodotti deve essere prolungata attraverso la promozione della durabilità nelle fasi di progettazione, manutenzione, riparazione e riutilizzo (ad es. art. 32a in combinato disposto con art. 7 cpv. 6<sup>bis</sup> PP-LPAmb).*

*Infine i cicli dei materiali devono essere chiusi, privilegiando la valorizzazione (la precedenza va data al riciclaggio dei materiali, poi al recupero energetico) allo smaltimento in discarica (art. 30d cpv. 3 PP-LPAmb). Il recupero dei metalli e di determinate componenti del materiale di scavo e di sgombero delle opere edili è ora*

---

*disciplinato espressamente. In questo modo si contribuisce a garantire la sicurezza degli approvvigionamenti. Occorre altresì promuovere il riciclaggio delle materie plastiche e di altri materiali attraverso servizi di raccolta differenziata offerti da operatori privati, il cui onere amministrativo potrà essere ridotto e semplificato (art. 31b PP-LPAmb).*

*Il progetto preliminare mira inoltre a creare una nuova base legale tesa a rafforzare gli accordi settoriali innovativi tra organizzazioni private in materia di gestione dei rifiuti (art. 32a<sup>ter</sup> PP-LPAmb). In futuro i fabbricanti e gli importatori che non sono affiliati a un'organizzazione settoriale riconosciuta dalla Confederazione potranno essere sottoposti all'obbligo di versare un contributo di riciclaggio anticipato come partecipazione alla soluzione settoriale.*

*Alcune misure concernono il littering e la realizzazione di condizioni eque per il commercio online. Nell'ambito delle sue opere edili e di altre commesse pubbliche la Confederazione è altresì chiamata a consolidare il suo ruolo esemplare.*

*Attraverso la promozione di iniziative sotto la responsabilità degli ambienti economici, scientifici e sociali si intende potenziare ulteriormente l'effetto di queste misure. L'accento è posto in particolare sulle iniziative dell'economia privata. Piattaforme, progetti pilota e accordi settoriali permetteranno di sostenere approcci innovativi sotto il profilo amministrativo e finanziario. Il progetto preliminare si prefigge di offrire alle imprese in Svizzera nuove opportunità commerciali all'avanguardia con un buon potenziale in termini di creazione di valore (ad es. riparazione, prestito, riutilizzo, riciclaggio).*

---

## Indice

<b>Compendio</b>	<b>2</b>
<b>1 Situazione iniziale</b>	<b>6</b>
1.1 Genesi	6
1.2 Cronologia delle deliberazioni in seno alle Commissioni	7
<b>2 Punti essenziali del progetto</b>	<b>8</b>
2.1 Introduzione dei concetti di salvaguardia delle risorse e di economia circolare	9
2.2 Priorità al riutilizzo rispetto allo smaltimento	10
2.3 Commercio online	11
2.4 Littering	11
2.5 Progettazione di prodotti e imballaggi a basso consumo di risorse	11
2.6 Costruzioni a basso consumo di risorse	12
2.7 Riciclaggio dei materiali e recupero di risorse	13
2.8 Raccolta differenziata di materiali riciclabili da parte del settore privato	13
2.9 Collaborazione con l'economia	13
2.10 Ruolo esemplare della Confederazione e appalti pubblici	15
<b>3 Commento alle modifiche della legge sulla protezione dell'ambiente, della legge federale sull'energia e della legge federale sugli appalti pubblici</b>	<b>15</b>
3.1 Modifiche della legge sulla protezione dell'ambiente	15
3.2 Modifica della legge federale sugli appalti pubblici	31
3.3 Modifica della legge sull'IVA	32
3.4 Modifica della legge federale sull'energia	32
<b>4 Ripercussioni</b>	<b>32</b>
4.1 Ripercussioni per la Confederazione	32
4.2 Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni, per le città, gli agglomerati e le regioni di montagna	34
4.3 Ripercussioni sull'economia	34
4.4 Ripercussioni per determinati settori	36
4.5 Ripercussioni sulla società	38
<b>5 Rapporto con il diritto europeo</b>	<b>39</b>
5.1 Evoluzione nell'UE	39
5.2 Regolamentazione nel settore dei prodotti e delle opere edili	39
5.3 Regolamentazione nel settore dei rifiuti e delle materie prime	40
<b>6 Aspetti giuridici</b>	<b>41</b>
6.1 Costituzionalità	41

---

6.2	Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera	42
6.3	Forma dell'atto	43
6.4	Subordinazione al freno alle spese	43
6.5	Rispetto del principio di sussidiarietà e del principio dell'equivalenza fiscale	44
6.6	Conformità alla legge sui sussidi	44
6.7	Delega di competenze legislative	46
6.8	Protezione dei dati	48

---

# Rapporto

## 1 Situazione iniziale

La Svizzera è un Paese ricco e industrializzato che, in rapporto alla sua popolazione, registra un grado di utilizzo delle naturali superiore alla media. Gran parte del consumo di risorse e di energia avviene lungo le catene di approvvigionamento e all'estero durante la produzione dei beni di importazione. Sebbene in alcuni settori il tasso di riciclaggio sia elevato, è raro che i cicli dei prodotti e delle risorse siano chiusi. Anche se fosse possibile riciclare tutti i rifiuti, questo consentirebbe di coprire soltanto un quinto dell'attuale fabbisogno di materiali della Svizzera. L'aumento del consumo mondiale e i sistemi di produzione e di consumo prevalentemente lineari hanno portato la stabilità climatica e gli ecosistemi di tutto il mondo al limite della resilienza. Aumenta di conseguenza anche in Svizzera il rischio di ripercussioni negative sulla qualità di vita e sul sistema economico.

È dunque urgente intervenire per rafforzare l'economia circolare svizzera e impiegare le risorse naturali in modo più efficiente e parsimonioso. In Svizzera e a livello internazionale la salvaguardia delle risorse ha un ruolo sempre più importante. Il cleantech è uno dei settori in più forte espansione. L'UE, principale partner commerciale della Svizzera, intensifica gli sforzi in questo ambito con il «Green Deal europeo» e il secondo piano d'azione per l'economia circolare.

Le misure per il recupero e il riutilizzo delle risorse previste dal presente progetto preliminare possono rendere possibili nuovi modelli commerciali e creare posti di lavoro. Puntando su un maggiore utilizzo di materie prime secondarie anziché sull'importazione di materie prime primarie, queste misure contribuiscono alla sicurezza dell'approvvigionamento. L'utilizzo efficiente e ciclico dei materiali permette inoltre di risparmiare costi e ridurre le emissioni di gas a effetto serra in Svizzera e lungo le catene di approvvigionamento.

### 1.1 Genesi

L'iniziativa parlamentare 20.433 Rafforzare l'economia circolare svizzera è stata presentata dalla Commissione dell'ambiente, della pianificazione del territorio e dell'energia del Consiglio nazionale (CAPTE-N) allo scopo di riunire in un progetto di legge coerente le richieste di misure legislative formulate da numerosi interventi parlamentari. Solo qualche anno fa, il progetto del Consiglio federale relativo all'economia verde, ossia il controprogetto indiretto del 12 febbraio 2014<sup>1</sup> all'iniziativa popolare «Per un'economia sostenibile ed efficiente in materia di gestione delle risorse (economia verde)», si era arenato in Parlamento. Dopo lunghe deliberazioni, le Camere avevano deciso di non entrare in materia sul progetto.

Negli ultimi tempi tuttavia la questione ha acquisito un'importanza sempre maggiore. In Parlamento sono stati presentati numerosi interventi e iniziative con proposte

<sup>1</sup> FF 2014 1627; oggetto parlamentare 14.019.

---

di misure riguardanti il riciclaggio dei rifiuti, la salvaguardia delle risorse e l'economia circolare.

L'elaborazione del presente progetto di legge si basa su diverse iniziative parlamentari che sono state ritirate a favore dell'iniziativa 20.433:

- 19.445 n Iv. Pa. Müller-Altarmatt. «Rafforzare l'economia circolare svizzera. Tener conto dell'inquinamento ambientale all'estero»
- 19.446 n Iv. Pa. Bäumle. «Portare avanti l'economia circolare svizzera. Raccolgere e riciclare rifiuti anziché accumularli»
- 19.447 n Iv. Pa. (Thorens Goumaz) Klopfenstein Broggin. «Rafforzare l'economia circolare svizzera. Privilegiare la rivalorizzazione materiale dei rifiuti»
- 19.448 n Iv. Pa. Jans. «Rafforzare l'economia circolare svizzera. Aumento dell'efficienza degli impianti per lo smaltimento e la valorizzazione dei rifiuti»
- 19.449 n Iv. Pa. (Grunder) Hess Lorenz. «Rafforzare l'economia circolare svizzera. Piattaforma per l'uso efficiente delle risorse svizzere»
- 19.451 n Iv. Pa. Gmür Alois. «Sviluppare l'economia circolare in Svizzera. Raccolgere e riciclare i rifiuti anziché accumularli»
- 19.509 n Iv. Pa. Clivaz Christophe. «Sviluppare l'economia circolare in Svizzera. Sancire l'impiego efficiente delle risorse nella legge sulla protezione dell'ambiente»

## **1.2 Cronologia delle deliberazioni in seno alle Commissioni**

Il 19 maggio 2020 la CAPTE-N ha deciso, con 18 voti contro 6, di elaborare un progetto legislativo che tenesse conto delle richieste formulate dalle iniziative parlamentari ritirate a favore dell'iniziativa di commissione. Considerata l'interazione tra varie misure, per la Commissione era importante che il progetto contenesse regolamentazioni e strumenti attentamente ponderati e coordinati tra loro.

Il 22 giugno 2020 la CAPTE-S ha deciso all'unanimità di allinearsi alla decisione della sua omologa del Consiglio nazionale. Ha pure suggerito di spingersi oltre quanto previsto dal testo dell'iniziativa e di prendere in considerazione la possibilità di introdurre nel progetto misure di carattere economico. Inoltre, a suo parere, il progetto doveva garantire che le prescrizioni statali non influissero negativamente sulle iniziative dell'economia privata.

Il 10 agosto 2020 la CAPTE-N ha poi deciso all'unanimità di istituire una sottocommissione composta da nove membri, incaricandola di preparare e sottoporle un progetto preliminare accompagnato da un rapporto esplicativo. La Commissione intendeva così sottolineare l'urgenza della situazione e il grande interesse per la tematica. Presieduta dal consigliere nazionale Matthias Samuel Jauslin, la sottocommissione ha avviato i lavori il 17 novembre 2020.

I membri della sottocommissione erano concordi nell'affermare che l'economia circolare era una questione che andava affrontata in modo globale: il progetto non

---

doveva limitarsi alla gestione dei rifiuti, ma riguardare anche i «cicli interni» del modello circolare (condividere, riutilizzare, riparare, ripristinare) e l'efficienza ecologica. Occorreva inoltre considerare gli attuali sviluppi delle condizioni quadro nei Paesi limitrofi e delle norme internazionali in materia di sostenibilità. Dopo un'ampia audizione, la Commissione plenaria ha definito i punti essenziali del progetto. La sottocommissione ha approfondito determinati aspetti in occasione di diverse audizioni con i rappresentanti di numerosi settori economici (tra cui l'edilizia e il commercio al dettaglio) e del mondo scientifico. Anche i partecipanti alle audizioni si sono espressi a favore di un progetto che andasse oltre al testo originale dell'iniziativa. Si è più volte parlato di introdurre strumenti volti a estendere la responsabilità dei produttori (per tenere conto delle catene di approvvigionamento) e di generalizzare le tariffe di riciclaggio anticipate. È stato da più parti chiesto che la Confederazione fungesse da modello nel settore dell'edilizia e del riciclaggio dei materiali da costruzione. Nell'elaborare il progetto preliminare, la sottocommissione si è posta l'obiettivo di proporre una soluzione globale e politicamente equilibrata e durante le deliberazioni ha esaminato varie alternative. Nel suo lavoro è stata assistita dall'Ufficio federale dell'ambiente (UFAM) del Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni (DATEC).

Il 25 maggio 2021 la sottocommissione ha adottato il progetto preliminare con 5 voti contro 0 e 2 astensioni e lo ha sottoposto alla CAPTE-N.

Dopo aver esaminato il progetto elaborato dalla sottocommissione, l'11 ottobre 2021 la CAPTE-N lo ha adottato con 18 voti contro 7 e posto in consultazione. Con 17 voti contro 7 ha inoltre accolto la proposta della sottocommissione di presentare un postulato di commissione intitolato «Incentivo a un uso parsimonioso delle discariche e il riciclaggio dei materiali da costruzione» (21.4332). Il postulato incarica il Consiglio federale di esaminare la possibilità di introdurre una tassa d'incentivazione sul deposito di rifiuti edili che incoraggi la chiusura dei cicli dei materiali, in particolare nel settore delle costruzioni. Con questa misura si intende sfruttare meglio lo spazio già ridotto delle discariche, proteggere il paesaggio e contribuire a ridurre il carico ambientale grigio.

## 2 Punti essenziali del progetto

Il presente progetto preliminare istituisce nuove basi giuridiche con l'obiettivo di sostenere l'economia circolare, salvaguardare le risorse naturali e ridurre il carico ambientale e nel contempo rafforzare l'efficienza e la sicurezza di approvvigionamento dell'economia svizzera.

Nella legge sulla protezione dell'ambiente (LPAmb)<sup>2</sup> e in altri atti normativi<sup>3</sup> sono stabilite condizioni quadro opportune al fine di:

- promuovere il riutilizzo di prodotti e parti di prodotti nonché il riciclaggio dei materiali (chiudere i cicli dei materiali);

<sup>2</sup> RS 814.01

<sup>3</sup> Legge federale sull'energia (LEne; RS 730.0) e legge federale sugli appalti pubblici (LAPub; RS 172.056.1)

- 
- prolungare la durata di vita e di utilizzo dei prodotti (design basato sulla longevità, manutenzione, riparazione, preparazione per il riutilizzo, trattamento e utilizzo a cascata); e
  - ottenere un utilizzo efficiente delle risorse riducendo al minimo sia la quantità di materiali e di energia impiegati per la fabbricazione, l'utilizzo e lo smaltimento sia il carico ambientale.

L'effetto delle misure proposte è incrementato attraverso la promozione di iniziative autonome prese dal mondo economico, scientifico e dalla società. Gli approcci innovativi devono essere sostenuti dal punto di vista amministrativo e finanziario mediante piattaforme, progetti pilota e accordi settoriali. Inoltre, la Confederazione dovrebbe consolidare il suo ruolo esemplare nell'ambito delle sue opere edili e di altre commesse pubbliche.

Le nuove misure si basano sui principi di sussidiarietà, collaborazione con l'economia privata e proporzionalità. Inoltre tengono conto degli impegni internazionali, in particolare delle convenzioni sull'ambiente e delle disposizioni del diritto commerciale nazionale e internazionale. L'esecuzione rimane in linea di principio di competenza dei Cantoni.

## **2.1 Introduzione dei concetti di salvaguardia delle risorse e di economia circolare**

È previsto che il principio di salvaguardia delle risorse sia introdotto in un nuovo capitolo della parte generale della LPAmb (titolo dopo l'art. 10g e art. 10h PP-LPAmb), sotto forma di mandato generale programmatico attribuito alla Confederazione e ai Cantoni. Le misure per rafforzare l'economia circolare non sono fini a sé stesse, ma servono l'obiettivo più generale della salvaguardia e dell'utilizzo sostenibile delle risorse naturali. Quest'obiettivo si estende a tutti i settori della protezione dell'ambiente. Il mandato concernente la salvaguardia delle risorse naturali guiderà il Parlamento e il Consiglio federale – e le autorità competenti ai vari livelli dello Stato federale – per quanto riguarda l'attuazione del mandato costituzionale e legislativo della protezione dell'ambiente. Gran parte del carico inquinante derivante dal consumo svizzero è prodotto lungo le catene di approvvigionamento e all'estero. Le

Concetto di *salvaguardia delle risorse*: la salvaguardia delle risorse naturali (o semplicemente «salvaguardia delle risorse») va intesa in senso ampio. Per «risorse naturali» s'intendono non soltanto le materie prime, ma anche il clima, il suolo, l'acqua e l'aria non inquinate e la biodiversità. Fanno ad esempio parte delle materie prime i minerali, le materie fossili e i metalli come pure i prodotti agricoli e silvicoli. Il consumo di materie prime va di pari passo con il carico ambientale e con il consumo di altre risorse naturali. Salvaguardare le risorse significa utilizzare le risorse naturali senza rompere gli equilibri. Il concetto di uso efficiente delle risorse va pertanto inteso in senso più ampio rispetto all'impiego efficiente dei materiali o dell'energia.

misure di economia circolare rappresentano uno degli strumenti più adatti per ridurre il cosiddetto carico ambientale grigio. Esse sono introdotte in Svizzera, ma producono un effetto indiretto anche all'estero.

---

Le questioni relative all'economia circolare sono attualmente disciplinate nella LPAmb al capitolo dedicato ai rifiuti (titolo secondo: Limitazione del carico inquinante, capitolo 4: Rifiuti). L'economia circolare non si limita tuttavia alla valorizzazione dei rifiuti ma prevede l'adozione di un approccio globale per i processi industriali, le attività economiche e il consumo. Il presente progetto non parte quindi dai rifiuti, ma è soprattutto incentrato sui «cicli interni» dell'economia circolare quali la condivisione, il riutilizzo, la riparazione e il ripristino.

Concetto di *economia circolare*: l'economia circolare è caratterizzata dalla volontà di utilizzare i prodotti e le materie prime in modo efficiente e il più a lungo possibile. L'obiettivo è quello di salvaguardare le risorse naturali in modo economicamente efficiente, da un lato riducendo il più possibile il consumo di materie prime e di energia, i rifiuti e il carico ambientale e, dall'altro, utilizzando energie rinnovabili e materie prime sostenibili e non tossiche. L'economia circolare contribuisce a ridurre il consumo di materie prime e, di conseguenza, la dipendenza dalle importazioni nonché il carico ambientale sia in Svizzera che all'estero. Vi sono misure che, nonostante la circolarità, non migliorano il bilancio ecologico o che addirittura influiscono negativamente sull'ambiente. Questi effetti negativi vanno evitati.

Il progetto prevede inoltre che il Consiglio federale riferisca periodicamente sugli sviluppi per quanto riguarda il consumo di risorse (art. 10h cpv. 3 PP-LPAmb). Può farlo attraverso i canali esistenti, come per esempio il suo rapporto sull'ambiente. Dovrà inoltre indicare gli ulteriori interventi necessari e proporre obiettivi quantitativi per le risorse. Potrà fornire queste informazioni nel quadro di strategie (ad es. Strategia per uno sviluppo sostenibile e relativo piano d'azione), di sue decisioni o di messaggi relativi a revisioni di leggi. Gli obiettivi in materia di risorse fungono da segnale, incitano ad adottare misure in modo autonomo e consentono di valutarne gli effetti<sup>4</sup>.

## **2.2 Priorità al riutilizzo rispetto allo smaltimento**

La definizione del termine «smaltimento» contenuta nella LPAmb viene ampliata per includere esplicitamente anche le attività di preparazione del riutilizzo come il controllo, la pulizia, la riparazione e la trasformazione di materiali e prodotti che finora venivano smaltiti (art. 7 cpv. 6<sup>bis</sup> PP-LPAmb). Questo cambiamento è una parte importante del progetto: il riutilizzo di prodotti e materiali smaltiti viene equiparato allo smaltimento senza riciclaggio dei materiali, creando così un importante incentivo a ridurre la quantità di beni smaltiti negli impianti di incenerimento dei rifiuti urbani (IIRU) oppure depositati nelle discariche.

Di conseguenza, con l'ampliamento della definizione di smaltimento, è previsto che il finanziamento del riciclaggio debba comprendere anche la preparazione del riuti-

<sup>4</sup> Tra gli esempi che sottolineano l'importanza di questi obiettivi figurano la legge sul CO<sub>2</sub> e il sistema di riciclaggio delle batterie e del vetro, nonché degli imballaggi per bevande in PET e in alluminio. Vi sono poi obiettivi ampiamente consolidati per quanto riguarda le emissioni di gas a effetto serra (legge sul CO<sub>2</sub>) e il consumo di energia (valori di riferimento della «Strategia energetica 2050»).

---

lizzo (controllo, pulizia, riparazione e trasformazione) di materiali e prodotti smaltiti. Quest'incentivo promuove l'affermarsi di modelli commerciali basati sull'economia circolare con possibile creazione di valore locale (in particolare attraverso le riparazioni, il riutilizzo e il riciclaggio).

### **2.3 Commercio online**

Il progetto si propone di impedire che le imprese estere di vendita per corrispondenza online possano eludere il pagamento della tassa di smaltimento anticipata o di un contributo di riciclaggio anticipato. Sono pertanto esplicitamente inserite nella cerchia degli assoggettati alla tassa (art. 32a<sup>bis</sup> capoversi 1 e 1<sup>bis</sup> nonché articolo 32a<sup>ter</sup> capoverso 1 PP-LPAmb) e sono tenute a nominare un rappresentante in Svizzera che garantisca l'adempimento degli obblighi secondo la LPAmb (art. 32a<sup>quater</sup> PP-LPAmb).

Questa regolamentazione non si applica invece alle piattaforme elettroniche su cui terzi offrono prodotti e che quindi assumono soltanto un ruolo di intermediazione (ad es. alibaba.com). Siccome queste piattaforme non dispongono delle informazioni necessarie sui prodotti messi in vendita, i loro gestori sono sottoposti a un obbligo di informazione (art. 32a<sup>sexies</sup>): da un lato, devono informare i loro utenti in merito all'obbligo, vigente in Svizzera, di pagare una tassa o un contributo, dall'altro devono fornire informazioni sui loro utenti alle organizzazioni private e alle organizzazioni settoriali private.

La regolamentazione proposta permette di parificare la situazione dei produttori e dei commercianti svizzeri rispetto a quelli esteri.

All'articolo 32a<sup>septies</sup> sono inoltre previsti provvedimenti amministrativi che faciliteranno l'adempimento degli obblighi, in particolare da parte delle imprese estere di vendita per corrispondenza online e delle piattaforme elettroniche.

### **2.4 Littering**

Per littering s'intende il gettare o l'abbandonare con noncuranza piccole quantità di rifiuti urbani senza utilizzare gli appositi cestini dei rifiuti o gli appositi posti di raccolta. Finora non esisteva una base legale specifica contro il littering. Si prevede ora di crearne una completando l'articolo 31b capoverso 5 PP-LPAmb affinché diventi più facile perseguire il littering. Sono ammesse eccezioni ad esempio per i grandi eventi. Viene inoltre introdotta anche una disposizione penale: sarà punito con la multa sino a 300 franchi chiunque, intenzionalmente o per negligenza getta o abbandona piccole quantità di rifiuti (art. 61 cpv. 4 PP-LPAmb).

### **2.5 Progettazione di prodotti e imballaggi a basso consumo di risorse**

Fino all'80 per cento dell'impatto ambientale dei prodotti e degli imballaggi dipende dalla loro progettazione. Con la cosiddetta progettazione ecosostenibile è possibile allungare la durata d'utilizzo e ridurre il carico ambientale lungo l'intero ciclo di vita del prodotto. A tale riguardo l'articolo 35i PP-LPAmb consente al Consiglio federale di definire le esigenze per la messa in commercio dei prodotti. Questa misura non soltanto consente di salvaguardare le risorse, ma porta anche benefici diretti per le imprese e i consumatori, i quali potranno usufruire di prodotti che possono essere utilizzati più a lungo. La chiusura dei cicli consente all'economia di utilizzare i

---

materiali e le risorse naturali in modo più efficiente. Le disposizioni relative ai prodotti a basso consumo di risorse consentono inoltre di evitare che sostanze nocive per l'ambiente entrino nei cicli dei materiali e fanno quindi in modo che si possano utilizzare come materie prime secondarie dei materiali riciclati provenienti dall'economia circolare sempre più puliti. Esigenze simili dovrebbero poter essere definite anche per la messa in commercio degli imballaggi, allo scopo di prevenire l'impiego di materiali d'imballaggio e incoraggiare l'utilizzo di imballaggi a basso consumo di risorse.

## **2.6 Costruzioni a basso consumo di risorse**

Stando alle previsioni sullo sviluppo del parco immobiliare svizzero, molti nuovi edifici saranno costruiti in particolare prima del 2035<sup>5</sup>. Questo significa che il modo di costruire gli edifici oggi influirà in maniera determinante e per molti decenni sul carico inquinante delle opere edili in Svizzera. Per ridurre efficacemente il carico inquinante degli edifici, occorre prevedere misure che tengano maggiormente conto dell'intero ciclo di vita e considerino quindi anche i processi di costruzione e di risanamento e la fabbricazione dei materiali da costruzione.

L'utilizzo di materiali da costruzione più rispettosi dell'ambiente, inclusi i materiali recuperati, può ridurre considerevolmente il carico ambientale grigio degli edifici. Inoltre i materiali da costruzione riciclati contribuiscono a salvaguardare le risorse primarie e a risparmiare spazio, già scarso, nelle discariche (protezione del paesaggio).

La separabilità dei componenti è un presupposto per il loro riutilizzo. Contribuisce a prevenire i rifiuti e riduce quindi il carico inquinante causato dalla fabbricazione di nuovi componenti.

L'articolo 35j PP-LPamb prevede che il Consiglio federale possa stabilire esigenze in materia di costruzioni a basso consumo di risorse. Si tratta di sviluppare l'economia circolare nel settore delle costruzioni in modo efficiente dal punto di vista dei costi e, in particolare, promuovere misure che potrebbero già essere attuate senza grandi oneri supplementari. Questo andrebbe a vantaggio dei materiali da costruzione e di isolamento locali come il legno o la paglia e rafforzerebbe il mercato lavorativo svizzero. A tal fine la Confederazione può sostenere il settore mediante strumenti di promozione; essa deve assumere un ruolo esemplare.

L'articolo 45 capoverso 3 lettera e PP-LEne affianca le prescrizioni della LPamb relative all'economia circolare e alla salvaguardia delle risorse. I Cantoni sono chiamati a definire valori limite per l'energia grigia nel settore delle costruzioni in occasione della revisione del Modello di prescrizioni energetiche dei Cantoni (MoPEC). In questo modo sarà istituito un quadro neutrale dal punto di vista tecnologico in cui prevarranno le misure più efficaci. Il lungo periodo previsto per l'attuazione consente all'economia di prepararsi. La revisione del MoPEC dovrebbe presumibil-

<sup>5</sup> Heeren & Hellweg (2018): Tracking Construction Material over Space and Time: Prospective and Geo-referenced Modeling of Building Stocks and Construction Material Flows, Programma nazionale di ricerca PNR 66 Risorsa legno.

---

mente avvenire tra 3–5 anni. La trasposizione delle prescrizioni nelle legislazioni cantonali necessiterà anch'essa di diversi anni.

I materiali da costruzione sono responsabili del 10 per cento circa delle emissioni di gas a effetto serra prodotte in Svizzera<sup>6</sup>. Queste misure contribuiscono dunque in modo considerevole alla riduzione di queste emissioni in Svizzera e lungo le catene di approvvigionamento.

## **2.7 Riciclaggio dei materiali e recupero di risorse**

In linea di principio il riciclaggio dei materiali deve avere la precedenza sul recupero energetico, nella misura in cui questo sia economicamente sostenibile e utile dal punto di vista ecologico (art. 30*d* cpv. 3 PP-LPAmb). Questo dovrebbe portare a un incremento del riciclaggio e a una minore quantità di rifiuti inceneriti negli IIRU.

Viene esplicitamente prescritto il recupero di metalli quali lo zinco, il rame e il piombo. Vanno riciclate anche determinate parti di materiale di scavo o di sgombero provenienti dal settore edile e i rifiuti compostabili. Queste prescrizioni non favoriscono soltanto la salvaguardia delle risorse ma contribuiscono anche alla sicurezza dell'approvvigionamento.

## **2.8 Raccolta differenziata di materiali riciclabili da parte del settore privato**

La questione del riciclaggio dei rifiuti urbani e commerciali (ad es. imballaggi di plastica per alimenti) è in cima all'agenda politica e trova ampia risonanza nell'opinione pubblica. Al centro delle preoccupazioni troviamo le materie plastiche che in genere sono fabbricate a partire da materie prime fossili e si accumulano nell'ambiente se non vengono smaltite correttamente. Secondo la LPAmb vigente lo smaltimento dei rifiuti urbani è di competenza dei Cantoni e i detentori devono consegnarli nell'ambito delle azioni di raccolta previste dai Cantoni oppure nei posti di raccolta stabiliti dai Cantoni (art. 31*b* LPAmb). Secondo il diritto vigente la decisione di rilasciare concessioni per le raccolte differenziate di materiali riciclabili organizzate da attori privati spetta ai Cantoni.

Il presente progetto preliminare prevede che, a determinate condizioni, gli enti del settore privato non necessiteranno più di una concessione per raccogliere su base volontaria rifiuti riciclabili provenienti da economie domestiche e piccole imprese (art. 31*b* cpv. 4 PP-LPAmb). Questo renderà possibile la creazione di nuovi modelli commerciali mirati al riutilizzo o al riciclaggio soprattutto dei rifiuti in plastica o anche di altri rifiuti urbani riciclabili.

## **2.9 Collaborazione con l'economia**

### **Rafforzamento degli accordi settoriali e misure adottate volontariamente dalle imprese**

<sup>6</sup> L'impronta di gas serra comprende le emissioni di gas a effetto serra in Svizzera e all'estero dovute al consumo finale. Cfr. Empa (2019): Material- und Energieflüsse der schweizerischen Volkswirtschaft, sintesi.

---

Il progetto sostiene gli sforzi delle imprese che, di propria iniziativa, adottano misure nei settori in cui non esiste ancora una regolamentazione statale per la protezione dell'ambiente (cosiddetti «front runner»). È stabilito il principio secondo cui nell'emanare nuove prescrizioni d'esecuzione occorre tenere conto delle misure già adottate volontariamente dalle imprese, sempreché producano almeno lo stesso effetto sulla protezione dell'ambiente delle previste disposizioni d'esecuzione (art. 41a cpv. 4 PP-LPAmb).

Il nuovo articolo 32a<sup>ter</sup> istituisce inoltre una base legale per rafforzare i sistemi innovativi di gestione dei rifiuti organizzati dall'economia privata. In futuro i fabbricanti e gli importatori che non hanno aderito a un accordo settoriale riconosciuto dalla Confederazione potranno, su richiesta del settore interessato, essere tenuti a versare un contributo di riciclaggio anticipato a un'organizzazione settoriale, tuttavia a condizione che l'accordo settoriale volontario copra almeno l'80 per cento del mercato corrispondente (quota di mercato) e la soluzione settoriale sia accessibile a tutti i partecipanti al mercato.

### **Promovimento dell'innovazione e piattaforme**

Anche grazie al promovimento dell'innovazione, negli ultimi anni in Svizzera si sono sviluppate molte tecnologie e soluzioni che permettono di chiudere diversi cicli salvaguardando le risorse. Applicate su più ampia scala, queste soluzioni possono contribuire a ridurre non soltanto il consumo di risorse, ma anche i costi e la dipendenza dalle importazioni. Il presente progetto preliminare mira a creare incentivi attraverso la promozione di iniziative e innovazioni dalla fase di ideazione fino all'introduzione sul mercato (art. 49 cpv. 3 PP-LPAmb). Questa base legale deve essere istituita per poter sostenere dal punto di vista finanziario progetti di informazione e consulenza, la formazione e la formazione continua di specialisti nonché le piattaforme per la promozione dell'economia circolare e la salvaguardia delle risorse (art. 49 cpv. 1 e art. 49a PP-LPAmb). L'obiettivo è quello di favorire le soluzioni innovative nell'ambito di una collaborazione tra Stato ed economia privata, ossia attraverso i cosiddetti Innovation Green Deals<sup>7</sup>.

Le ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale dovute all'adeguamento della LPAmb ad altre leggi sull'ambiente e alla legge sull'energia in materia di aiuti finanziari sarebbero relativamente ridotte. Si tratta di mettere a disposizione possibilità di finanziamento adeguate per realizzare i progetti promettenti dell'economia privata nel campo dell'economia circolare e dell'uso efficiente delle risorse. In questo ambito ci si aspetta lo sviluppo di nuovi modelli commerciali per l'economia privata.

<sup>7</sup> La mozione Thorens Goumaz 20.3667 incarica il Consiglio federale di adottare misure di promozione dell'innovazione a favore dell'economia circolare e della salvaguardia delle risorse naturali, sul modello dei cosiddetti «Innovation Green Deals» lanciati nei Paesi Bassi e in Belgio (Fiandre). Trattasi di piattaforme per lo scambio tra innovatori e autorità allo scopo di identificare ostacoli e possibili soluzioni. Per superare gli eventuali ostacoli sono previsti progetti comuni per lo scambio di conoscenze, il lancio di progetti, la creazione di reti, gli acquisti nonché il ridimensionamento grazie a consulenza e informazioni (cfr. anche art. 48a LPAmb).

---

## **Sandbox normativa (progetti pilota)**

L'articolo 48a PP-LPAmb prevede la possibilità di autorizzare progetti pilota per modelli commerciali e prodotti innovativi nel quadro di una cosiddetta «sandbox normativa». In questo modo si mira a promuovere modelli commerciali e prodotti innovativi la cui assenza dal mercato è riconducibile alle disposizioni normative esistenti. La combinazione, prevista nel progetto preliminare, con programmi di promozione (finanziaria) (promozione di tecnologie ambientali, Innovation Green Deals) è tesa a rafforzare le possibilità di successo di tale strumento. Una simile possibilità di deroga esiste ad esempio già nel settore finanziario con la «FinTech Sandbox».

### **2.10 Ruolo esemplare della Confederazione e appalti pubblici**

Quando la Confederazione commissiona un'opera deve assumere un ruolo esemplare. Nell'ambito della pianificazione e della costruzione nonché durante l'esercizio e lo smantellamento delle proprie opere edili la Confederazione è soggetta a esigenze più severe per quanto riguarda la costruzione a basso consumo di risorse (art. 35j cpv 2 PP-LPAmb). La preferenza viene esplicitamente data a soluzioni innovative. Inoltre il settore degli appalti pubblici nel suo complesso deve maggiormente esigere che le commesse rispettino le caratteristiche della circolarità e della salvaguardia delle risorse (art. 30 cpv. 4 PP-LAPub). In questo modo è possibile garantire che con i fondi pubblici vengano acquistati sempre più prodotti di alta qualità ecologica.

## **3 Commento alle modifiche della legge sulla protezione dell'ambiente, della legge federale sull'energia e della legge federale sugli appalti pubblici**

### **3.1 Modifiche della legge sulla protezione dell'ambiente**

*Art. 7 cpv. 6<sup>bis</sup>*

Attualmente il concetto di «smaltimento» comprende una o più attività tipiche, quali la valorizzazione o il deposito definitivo dei rifiuti nonché le operazioni preliminari di raccolta, trasporto, deposito provvisorio e trattamento.

L'aggiunta proposta all'articolo 7 capoverso 6<sup>bis</sup> istituisce una base legale esplicita che integra tutte le tappe della «preparazione per il riutilizzo» alla nozione di trattamento dei rifiuti. Il concetto di «preparazione per il riutilizzo» comprende il controllo, la pulizia, la riparazione e la trasformazione dei rifiuti generati. Questa definizione si basa su quella dell'UE.

Se un oggetto viene smaltito dal suo detentore ad esempio in un'azione di raccolta o in un posto di raccolta e in seguito controllato e riparato, si applicano le disposizioni della legislazione sui rifiuti fino a che l'oggetto non viene rimesso in commercio quale prodotto riutilizzato.

Grazie alla modifica dell'articolo 7 capoverso 6<sup>bis</sup>, l'obbligo di finanziare lo smaltimento può ora essere esteso alle attività di preparazione del riutilizzo. I fondi ottenu-

---

ti nell'ambito dell'applicazione dell'articolo 32a<sup>bis</sup>, dell'articolo 32a<sup>ter</sup> o con una soluzione finanziaria volontaria potranno essere impiegati per queste attività.

Le condizioni e la delimitazione delle attività di preparazione per il riutilizzo saranno definite successivamente nelle disposizioni d'esecuzione.

#### *Art. 10h*

*Capoverso 1:* il principio della salvaguardia delle risorse viene inserito in un capitolo autonomo della parte generale della LPAmb quale mandato programmatico sovraordinato conferito alla Confederazione e ai Cantoni. Questa disposizione guida le autorità competenti nell'attuazione del mandato costituzionale e legislativo di protezione dell'ambiente e delle risorse naturali e fornisce anche una direzione per l'impegno del settore privato e della società. Gran parte del carico inquinante del consumo svizzero è prodotto all'estero. Il mandato di salvaguardia delle risorse naturali richiede pertanto un approccio globale. Oltre all'impegno a livello di politica ambientale internazionale è possibile rafforzare le misure già esistenti in Svizzera. Vanno chiaramente scelte misure che rafforzano l'economia circolare, l'uso efficiente delle risorse, l'efficienza energetica e i modelli di consumo sostenibile. Applicate a livello svizzero, possono indirettamente ridurre il carico inquinante causato all'estero. La disposizione chiarisce nondimeno che occorre tenere conto anche di altri interessi come ad esempio adempiere gli impegni internazionali della Svizzera ed evitare gli ostacoli al commercio. A causa del suo carattere programmatico, dalla disposizione non possono inoltre derivare direttamente diritti e obblighi per le imprese, come ad esempio il controllo della catena globale di fornitura. La norma serve però da ausilio interpretativo per diverse altre disposizioni del presente progetto preliminare. Ad esempio il riciclaggio può ridurre indirettamente il carico ambientale causato all'estero, poiché devono essere importate meno materie prime.

I temi relativi all'economia circolare sono attualmente disciplinati nel capitolo «Rifiuti» della LPAmb. Tuttavia, l'economia circolare va oltre la valorizzazione dei rifiuti e comprende i processi industriali, le attività economiche e il consumo. Tocca dunque l'intero ciclo di vita del prodotto, concentrandosi in particolare sui cosiddetti «cicli interni» come il riutilizzo, la condivisione, la riparazione o il ripristino.

Una minoranza non desidera tenere conto del carico inquinante causato all'estero e propone di stralciare l'ultimo periodo del capoverso 1.

*Capoverso 2:* negli ultimi anni sono sorte diverse piattaforme e iniziative dedicate all'economia circolare. Il capoverso 2 permette alla Confederazione di lanciare e gestire tali piattaforme in collaborazione con i Cantoni, i Comuni o le organizzazioni dell'economia, della scienza e della società civile o di sostenerle conformemente all'articolo 49a.

Per quanto riguarda il sostegno e la partecipazione al lancio di piattaforme da parte della Confederazione i seguenti campi d'azione sono prioritari:

- mettere in rete i diversi attori e intensificare la collaborazione tra piattaforme, iniziative, settori e imprese esistenti;

- 
- evidenziare le buone prassi e promuovere progetti faro assieme a un lavoro coerente di relazioni pubbliche per mettere in risalto il potenziale delle soluzioni innovative;
  - concludere accordi nel settore della produzione, del consumo e dei rifiuti, misurare i progressi e istituire un dialogo politico sulle regolamentazioni (cfr. art. 41a e 48a). Questo può essere fatto ad esempio nel quadro degli Innovation Green Deals.

Con questa disposizione la Confederazione può partecipare anche al lancio di nuove piattaforme, ad esempio nei seguenti ambiti dell'economia circolare: riparazioni, borse di scambio, bioeconomia (legno), riciclaggio (plastica, fosforo, asfalto, batterie), nonché nel settore a cavallo tra digitalizzazione ed economia circolare. Se dovesse esserci un bisogno concreto di sostenere l'impegno degli attori economici, la Confederazione potrebbe assumere compiti di coordinamento superiori. Secondo l'articolo 49a PP-LP Amb le piattaforme di terzi possono essere sostenute dal punto di vista finanziario.

Una minoranza propone di precisare al capoverso 2 che la Confederazione può unicamente sostenere le piattaforme di terzi, ma non gestirle. In questo modo intende garantire che i mezzi finanziari siano attribuiti soltanto a piattaforme già istituite su iniziativa dell'economia privata.

*Capoverso 3:* il Consiglio federale deve riferire periodicamente alle Camere sui progressi compiuti nell'ambito dell'uso efficiente delle risorse e sull'evoluzione del loro consumo. Indica inoltre le misure che ritiene necessarie per salvaguardare le risorse e migliorarne l'uso efficiente. La rendicontazione sul consumo di risorse deve essere fatta mediante i canali esistenti, come ad esempio il rapporto sull'ambiente del Consiglio federale. Il Consiglio federale può indicare gli interventi considerati necessari e proporre obiettivi per le risorse in vari modi: inserendoli nelle strategie (ad es. Strategia per uno sviluppo sostenibile e relativo piano d'azione), precisandoli nell'ambito di sue decisioni oppure nei messaggi sulle revisioni legislative. Dagli obiettivi stabiliti in base a questa disposizione non è tuttavia possibile dedurre diritti oppure obblighi diretti per i privati. Essi forniscono piuttosto alla Confederazione, ai Cantoni e alle imprese parametri di riferimento per le misure necessarie. Gli obiettivi in materia di economia circolare e di salvaguardia delle risorse possono essere fissati in base a diversi livelli d'impatto. Possono ad esempio servire da parametri di riferimento per il miglioramento dell'uso efficiente delle risorse oppure più concretamente per la prevenzione e il recupero dei rifiuti (riduzione della quantità di rifiuti domestici pro capite, aumento del recupero di materiali o incremento dell'uso di materiali recuperati).

Una minoranza propone di stralciare il secondo periodo del capoverso 3. Non vuole attribuire al Consiglio federale la competenza di indicare l'ulteriore necessità di agire e di sottoporre proposte concernenti obiettivi quantitativi per le risorse, poiché ritiene che questo compito spetti piuttosto al Parlamento.

*Capoverso 4:* la Confederazione e i Cantoni sono incaricati di occuparsi dei possibili ostacoli giuridici nei rapporti e nelle strategie nei quali indicano l'ulteriore necessità di agire per salvaguardare le risorse naturali e propongono obiettivi per le risorse. A

---

tale scopo possono stabilire temi prioritari. La questione degli ostacoli giuridici deve essere inclusa nelle valutazioni della legislazione vigente. Per le nuove disposizioni, le ripercussioni sulle risorse naturali vengono già oggi indicate nei cosiddetti «quick check» dell'analisi d'impatto della regolamentazione. Il capoverso concerne tutte le disposizioni a livello di legge e di ordinanza, compresi gli obblighi e i divieti, le sovvenzioni e le tasse.

*Art. 30a lett. a*

L'articolo 30a lettera a LPAmb vigente conferisce al Consiglio federale la possibilità di vietare la messa in commercio di determinati prodotti destinati ad essere impiegati una sola volta e per breve tempo. Al riguardo occorre tenere conto del principio di proporzionalità. Inoltre, vanno prima esaminate le misure prese volontariamente dall'economia (art. 41a LPAmb vigente).

Due minoranze propongono una modifica dell'articolo 30a.

Una minoranza desidera conferire al Consiglio federale la facoltà di sottoporre a pagamento i prodotti monouso. Questa misura potrebbe essere applicata in modo sussidiario al divieto di messa in commercio, se i vantaggi di questi prodotti, come determinati imballaggi o stoviglie monouso, non giustificano il carico che ne deriva per l'ambiente. Trattandosi di una misura più blanda rispetto alla possibilità di divieto sancita nella legge vigente, l'obbligo di pagamento può essere introdotto anche fondandosi sulla legge vigente.

Una seconda minoranza desidera convertire in un obbligo l'attuale facoltà della Confederazione. Il Consiglio federale sarà quindi tenuto a sottoporre a pagamento o a vietare la messa in commercio di prodotti destinati a essere impiegati una sola volta e per breve tempo, fermo restando che dovrà farlo se i vantaggi dell'uso dei prodotti non giustificano il carico che ne deriva per l'ambiente. Il nuovo capoverso 2 di questa proposta di minoranza corrisponde al vigente articolo 30a lettere b e c.

*Art. 30b cpv. 2 lett. c*

L'articolo 30b capoverso 2 lettera c conferisce al Consiglio federale la facoltà di prescrivere a chi mette in commercio prodotti di toglierli dall'imballaggio e raccogliergli in modo differenziato. Il Consiglio federale potrebbe prescrivere a livello di ordinanza ad esempio che le derrate alimentari imballate rimaste invendute e che vengono smaltite dal commerciante devono essere completamente separate dall'imballaggio prima di essere sottoposte al riciclaggio dei materiali (cfr. art. 30d cpv. 2 lett. d). Attualmente le derrate alimentari invendute non vengono sballate o non in maniera sufficiente; ne consegue che ogni anno circa 100 tonnellate di plastica finiscono nel suolo attraverso il compostaggio o il digestato. Per riciclaggio dei materiali s'intende la fabbricazione di materie prime secondarie (ad es. il compost).

Secondo il nuovo capoverso 2 lettera c, sono esentati da questo obbligo gli imballaggi compostabili. Per imballaggi compostabili si intendono gli imballaggi che, in condizioni di un compost domestico, si decompongono completamente in compo-

---

nenti che si trovano in natura. Il processo di decomposizione avviene solitamente in quattro mesi. Non beneficiano invece di questa esenzione gli imballaggi che non si decompongono in componenti presenti in natura o che necessitano di un periodo più lungo per farlo.

#### *Art. 30d*

L'articolo 30 LPAmb vigente istituisce una gerarchia in materia di rifiuti: prevenzione, valorizzazione, smaltimento in modo rispettoso dell'ambiente. Finora nel diritto svizzero sull'ambiente il riciclaggio dei materiali è stato equiparato al recupero energetico e nelle disposizioni generali del diritto in materia di rifiuti non vi è una preferenza per uno o l'altro tipo di valorizzazione (cfr. art. 7 cpv. 6bis e art. 30 cpv. 2 LPAmb nonché art. 12 cpv. 1 OPSR; per il momento l'unica eccezione è costituita dall'art. 2 cpv 3 OIB, RS 814.621, concernente gli imballaggi per bevande, dove per riciclaggio s'intende soltanto il riciclaggio dei materiali).

La formulazione dell'articolo 30d capoversi 1–3 LPAmb proposta ha come conseguenza che il riciclaggio dei materiali è generalmente preferito al recupero energetico, se tecnicamente possibile ed economicamente sostenibile e se in tal modo il carico per l'ambiente risulta inferiore. Per riciclaggio dei materiali s'intende la fabbricazione di materie prime secondarie (ad es. il recupero di metalli quali alluminio, ferro, zinco o la fabbricazione di plastica riciclata, di schegge di vetro, compost ecc.).

Al capoverso 2 in un elenco non esaustivo vengono indicati quali rifiuti devono in particolare essere sottoposti a riciclaggio dei materiali. Si tratta da un lato del recupero di metalli come zinco, rame e piombo (lett. a) dal trattamento dei rifiuti, dell'acqua e dell'aria. D'altra parte vanno sottoposti a riciclaggio dei materiali anche le parti riciclabili di rifiuti edili (lett. b), il fosforo da fanghi di depurazione nonché le farine animali e ossee e i resti alimentari (lett. c). Viene infine espressamente prescritto il riciclaggio dei materiali per i rifiuti compostabili (lett. d). Per rifiuti compostabili s'intendono i rifiuti biogeni adatti al riciclaggio dei materiali mediante compostaggio o fermentazione.

Il capoverso 3 disciplina il principio di valorizzazione a cascata: se un rifiuto non può essere interamente sottoposto a riciclaggio dei materiali, il riciclaggio dei materiali deve essere combinato al recupero energetico. Questo è ad esempio il caso della valorizzazione di rifiuti biogeni che vengono messi in co-fermentazione con fanghi di depurazione. Questo processo permette di produrre biogas (riciclaggio dei materiali), mentre i fanghi residui vengono valorizzati energeticamente in un cementificio o in un IIRU.

Soltanto se non è possibile combinare riciclaggio dei materiali e recupero energetico, i rifiuti possono essere sottoposti esclusivamente a un recupero energetico in un IIRU o in un cementificio.

Il capoverso 4 corrisponde alla lettera b dell'articolo 30d LPAmb vigente.

---

Una minoranza vuole sancire nel capoverso 1 l'obbligo di scegliere la migliore opzione di riciclaggio dei materiali, e più precisamente quella con il minor carico ambientale, purché tecnicamente possibile ed economicamente sostenibile.

Un'altra minoranza propone di stralciare il capoverso 4: in questo modo cadrebbe la lettera b del vigente articolo 30d e il Consiglio federale non potrebbe più porre restrizioni all'impiego di materiali e prodotti. Perderebbe quindi una delle possibilità di incentivare l'impiego di materie prime secondarie (ad es. la ghiaia recuperata nel settore edile).

#### *Art. 31b*

Secondo l'articolo 31b capoverso 1 LPAmb vigente i rifiuti urbani sono smaltiti dai Cantoni. I detentori dei rifiuti sono tenuti a consegnare i rifiuti nell'ambito delle azioni di raccolta o nei posti di raccolta previsti dai Cantoni.

L'offerta di servizi per la raccolta differenziata di materiali riciclabili, per lo più organizzata da enti privati, non cessa di crescere. Questi sistemi di raccolta privati si differenziano gli uni dagli altri per quanto riguarda i comprensori di raccolta, il sistema di raccolta (consegna o ritiro), le tipologie di prodotti raccolti, i costi e il tasso di riciclaggio.

In futuro gli enti del settore privato potranno volontariamente raccogliere materiali riciclabili presso le economie domestiche senza dover prima ottenere una concessione dall'autorità comunale competente, purché i rifiuti urbani raccolti<sup>8</sup> vengano sottoposti a riciclaggio dei materiali (cpv. 4).

Le raccolte differenziate già disciplinate altrove non sono esplicitamente contemplate da questa disposizione. Il nuovo articolo 31b capoverso 4 non concerne pertanto le disposizioni emanate sulla base degli articoli 30b e 30d LPAmb vigenti riguardanti la raccolta differenziata di vetro, carta, cartone, metalli, rifiuti vegetali e tessili. Lo stesso vale per la raccolta differenziata degli imballaggi per bevande in vetro, PET, metallo e PVC disciplinata nell'ordinanza sugli imballaggi per bevande<sup>9</sup>. Anche i rifiuti speciali provenienti dalle economie domestiche (ad es. solventi, medicinali) e altri rifiuti soggetti a controllo (vecchi pneumatici, rifiuti edili misti) dovranno continuare a essere raccolti separatamente.

Il Consiglio federale può definire a livello di ordinanza le esigenze minime per la raccolta e il riciclaggio. In questo modo si garantisce che la raccolta venga fatta in tutta la Svizzera secondo gli stessi criteri. Sarebbe ad esempio ipotizzabile che una certa percentuale del riciclaggio dei materiali debba avvenire in Svizzera o che le autorità comunali debbano essere informate per tempo in caso d'interruzione della raccolta differenziata.

<sup>8</sup> Definizione di rifiuti urbani secondo l'articolo 3 lettera a dell'ordinanza sui rifiuti (RS 814.600): rifiuti che provengono dalle economie domestiche nonché rifiuti simili che provengono da imprese con meno di 250 posti di lavoro a tempo pieno e dalle amministrazioni pubbliche.

<sup>9</sup> RS **814.621**

---

Il nuovo capoverso 5 istituisce una base legale esplicita contro il littering. Per littering s'intende l'abbandonare o il gettare con noncuranza piccole quantità di rifiuti urbani senza utilizzare gli appositi cestini dei rifiuti o posti di raccolta. Questo genere di rifiuti è solitamente abbandonato spontaneamente dopo una consumazione nello stesso luogo in cui è prodotto (ad es. resti del picnic in un parco, imballaggi di alimenti da asporto per strada). Può accadere che il littering venga fatto anche su terreni privati di terzi, soprattutto su terreni agricoli. I rifiuti abbandonati più frequentemente sono gli imballaggi degli alimenti da asporto o gli imballaggi per bevande come per esempio le lattine, i sacchetti, le cicche, i resti alimentari, gli stampati (giornali e volantini) e i mozziconi di sigaretta. L'espressione «piccole quantità di rifiuti» si riferisce al tipo e alla quantità dei rifiuti che le persone producono ad esempio durante i loro spostamenti. I Cantoni possono prevedere eccezioni nell'ambito di manifestazioni culturali, sportive o pubbliche di altro tipo soggette ad autorizzazione (ad es. feste del 1° agosto, carnevali, festival musicali).

Una minoranza propone di stralciare il capoverso 5.

*Art. 32a<sup>bis</sup> cpv. 1, rubrica, nonché cpv. 1<sup>bis</sup>*

L'articolo 32a<sup>bis</sup> LPAmb vigente consente di imporre il pagamento di una tassa di smaltimento anticipata (TSA) ai fabbricanti e agli importatori che mettono in commercio in Svizzera prodotti e che hanno una sede sociale in Svizzera. Finora non erano invece contemplati nel disciplinamento i prodotti acquistati in Internet presso produttori o commercianti all'estero. Questi prodotti giungono sul mercato svizzero senza che sia stata pagata una TSA o senza che sia stato volontariamente versato un CRA, benché il loro smaltimento sia fatto esclusivamente in Svizzera.

Il nuovo articolo 32a<sup>bis</sup> capoversi 1 e 1<sup>bis</sup> LPAmb consente di inserire esplicitamente le imprese estere di vendita per corrispondenza online nella cerchia degli assoggettati al pagamento della tassa. Viene così chiarito che anche le imprese estere di vendita per corrispondenza online, che finora non erano espressamente assoggettate, potranno essere tenute a versare una TSA o un CRA. Rientrano in questa categoria i fabbricanti, gli importatori, i commercianti e i commercianti al dettaglio senza domicilio o sede sociale in Svizzera che vendono online merci ai consumatori in Svizzera.

L'aggiunta proposta all'articolo 7 capoverso 6<sup>bis</sup> garantisce inoltre che anche la preparazione per il riutilizzo (controllo, pulizia, riparazione e trasformazione) possa essere finanziata tramite i proventi della TSA (cfr. commento all'art. 7 cpv. 6<sup>bis</sup>).

*Art. 32a<sup>ter</sup>*

Il nuovo articolo 32a<sup>ter</sup> serve a rafforzare gli accordi settoriali conclusi nell'ambito della gestione dei rifiuti. Se un accordo settoriale copre almeno l'80 per cento del mercato interessato (cpv. 1 lett. b), il Consiglio federale può riconoscerlo su richiesta del settore in questione. Questa disposizione vale per le organizzazioni di produttori e di importatori che mettono in commercio prodotti che, dopo l'uso, diventano rifiuti che devono essere sottoposti a un trattamento speciale o che si prestano a essere preparati per il riciclaggio o il riutilizzo.

---

Di conseguenza, il Consiglio federale può obbligare le imprese che non desiderano partecipare a una soluzione settoriale volontaria a versare un contributo finanziario a un'organizzazione settoriale privata. In questo modo è possibile garantire che le imprese che non partecipano alla soluzione settoriale siano tenute a contribuire finanziariamente al suo funzionamento ed evitare così distorsioni del mercato dovute a comportamenti opportunistici. Le imprese interessate rimangono comunque libere di aderire all'accordo settoriale oppure no.

Analogamente a quanto previsto dall'articolo 32a<sup>bis</sup> capoversi 1 e 1<sup>bis</sup>, l'articolo 32a<sup>ter</sup> può imporre alle imprese estere di vendita per corrispondenza online di versare un CRA a un'organizzazione settoriale riconosciuta dalla Confederazione.

Il capoverso 1 lettere a–e prevede che debba obbligatoriamente esistere un accordo settoriale sottoscritto e indica le condizioni fondamentali che esso deve rispettare. Secondo il capoverso 2 e in applicazione dell'articolo 39 LPAmb il Consiglio federale disciplinerà in modo più concreto nelle disposizioni d'esecuzione le esigenze ambientali e costituzionali alle quali deve essere specificatamente sottoposto il riconoscimento di organizzazioni settoriali e dei diversi accordi settoriali. Sarà dunque possibile tenere conto di esigenze specifiche per le soluzioni settoriali delle singole tipologie di rifiuti (imballaggi per bevande in PET, batterie, vecchi apparecchi elettrici ed elettronici ecc.). Sarà ad esempio possibile stabilire a livello di ordinanza che l'accordo settoriale deve essere concluso con i più importanti rappresentanti di ogni catena di smaltimento.

Il CRA consente di finanziare lo smaltimento dei rifiuti (in particolare il riciclaggio dei materiali e la preparazione per il riutilizzo). Permette inoltre di finanziare altre spese correlate, come le attività d'informazione legate alla prevenzione dei rifiuti o alla preparazione per il riutilizzo.

Il capoverso 3 assicura che gli obiettivi di un accordo settoriale tengano conto e attuino i progressi compiuti dal punto di vista tecnico e del diritto ambientale. In questo modo è possibile garantire che i sistemi organizzati dall'economia privata rimangano innovativi.

Secondo il capoverso 4, l'organizzazione settoriale riconosciuta dalla Confederazione deve offrire le proprie prestazioni ai fabbricanti e agli importatori che non hanno aderito all'accordo settoriale, ma che le versano un CRA. Inoltre, le aziende che non partecipano alla soluzione settoriale sono tenute a notificare all'organizzazione privata i dati che li riguardano. Questo scambio d'informazioni è necessario per fissare l'importo del CRA, ma anche per scoraggiare l'opportunismo di alcuni attori del mercato. Il capoverso 4 garantisce che anche le imprese estere di vendita per corrispondenza online debbano fornire le informazioni necessarie per la riscossione del CRA e i dati menzionati al capoverso 4.

Infine, il capoverso 5 include anche il commercio online in questa regolamentazione. I fabbricanti e gli importatori stranieri che non hanno una sede sociale in Svizzera e che non vogliono aderire a una soluzione settoriale, sono tenuti a designare un loro rappresentante in Svizzera. Quest'ultimo pagherà il CRA e adempirà tutti gli altri

---

obblighi, come ad esempio la messa a disposizione dei dati di cui al capoverso 4, per conto del fabbricante o dell'importatore in questione.

#### *Art. 32a<sup>quater</sup>*

Il nuovo articolo 32a<sup>quater</sup> stabilisce che le imprese estere di vendita per corrispondenza online devono designare un rappresentante in Svizzera per l'adempimento dei loro obblighi. Il rappresentante non si assume solo gli «obblighi procedurali», ma anche tutti gli obblighi secondo gli articoli 32a<sup>bis</sup> e 32a<sup>ter</sup> PP-LPAmb.

La designazione di un rappresentante proposta nell'articolo 32a<sup>quater</sup> PP-LPAmb si basa sul modello concepito per l'imposta sul valore aggiunto.

In questo contesto rimangono tuttavia senza risposta alcune domande importanti per l'esecuzione. Ad esempio, non è chiaro cosa succede se un'impresa estera di vendita per corrispondenza online non designa un rappresentante in Svizzera. Al momento dell'esecuzione risulterebbe difficile identificare le imprese assoggettate al pagamento del contributo. In assenza di tale designazione, è pressoché impossibile e comunque alquanto oneroso assicurare l'adempimento di questo obbligo all'estero; la riscossione del CRA presso il rappresentante è tuttavia difficoltosa anche nel caso in cui il rappresentante sia stato designato. In Svizzera arrivano per posta ogni giorno oltre 100 000 pacchi ed è impossibile controllarne il contenuto. L'esecuzione sarà ulteriormente complicata dal fatto che su ogni pacco non verrà dichiarato se si tratta di prodotti per cui occorre versare la TSA o il CRA in Svizzera.

Durante la consultazione andrà inoltre esaminato in modo approfondito se l'inclusione del commercio online sia compatibile con i trattati internazionali della Svizzera (ad es. gli accordi di libero scambio, il diritto commerciale internazionale, le Linee guida dell'OCSE, gli impegni commerciali nei confronti dell'UE).

#### *Art. 32a<sup>quinquies</sup>*

Il rappresentante di cui all'articolo 32a<sup>quater</sup> risponde solidalmente dell'adempimento dell'obbligo di versare la tassa. Ciò permette di riscuotere la tassa in alternativa anche presso il rappresentante svizzero e quindi di assicurarne l'effettivo pagamento.

#### *Art. 32a<sup>sexies</sup>*

Non sono invece incluse nell'obbligo di finanziamento secondo l'articolo 32a<sup>bis</sup> capoversi 1 e 1<sup>bis</sup> nonché secondo l'articolo 32a<sup>ter</sup> PP-LPAmb le piattaforme elettroniche su cui terzi offrono i loro prodotti e che quindi assumono soltanto un ruolo di intermediazione (ad es. alibaba.com). Poiché non dispongono delle necessarie informazioni sui prodotti messi in vendita, queste piattaforme non possono determinare, ad esempio, se uno «spazzolino da denti» distribuito attraverso la loro piattaforma sia elettrico o no. Nell'articolo 32a<sup>sexies</sup> PP-LPAmb i gestori di queste piattaforme sono quindi sottoposti a un obbligo di informazione: da un lato, devono informare i loro utenti in merito all'obbligo, vigente in Svizzera, di pagare una tassa o un contributo, dall'altra devono fornire informazioni sui loro utenti alle organizzazioni private e alle organizzazioni settoriali private.

---

Per quanto riguarda la definizione «piattaforma elettronica», il progetto di legge rimanda all'articolo 20a del disegno di revisione della legge sull'IVA.<sup>10</sup>

*Art. 32a<sup>septies</sup>*

L'articolo 32a<sup>septies</sup> prevede provvedimenti amministrativi destinati a facilitare l'adempimento degli obblighi, in particolare delle imprese estere di vendita per corrispondenza online e delle piattaforme elettroniche. Questi provvedimenti sono previsti anche nell'ambito della corrente revisione della legge sull'IVA. La modalità con la quale attuare le disposizioni proposte dovrà essere approfondita d'intesa con l'Ufficio federale della dogana e della sicurezza dei confini.

*Art. 35i*

*Capoverso 1:* in virtù dell'articolo 35i il Consiglio federale può stabilire esigenze per la messa in commercio di prodotti e imballaggi allo scopo di salvaguardare le risorse naturali e promuovere l'economia circolare. La nuova disposizione completa l'articolo 35d LPAmb vigente sui biocarburanti e i biocombustibili nonché gli articoli 35e–h LPAmb, che entreranno in vigore nel 2022, e che permettono di stabilire esigenze in materia di coltura, estrazione o produzione di legno, prodotti da esso derivati o altre materie prime e prodotti.

Il termine «prodotti» comprende i prodotti naturali e i prodotti trasformati. Le esigenze devono essere soddisfatte al momento della messa in commercio o della messa in servizio. Il capoverso 1 descrive le possibili esigenze in modo generale. Conformemente alla lettera a, può trattarsi di esigenze minime riguardanti la durata di vita, come ad esempio il numero dei cicli di ricarica delle batterie o la durata di vita dei corpi illuminanti. Un altro esempio sono le esigenze riguardanti le possibilità di riparazione e di manutenzione, si pensi alla disponibilità di pezzi di ricambio o di dati di costruzione da impiegare per la stampa in 3D. Sono poi menzionate le esigenze riguardanti la riciclabilità e la riutilizzabilità di un prodotto o di una parte di prodotto, come ad esempio l'apposizione di un contrassegno sui materiali per facilitarne il riciclaggio.

La lettera b riguarda la limitazione dell'uso di sostanze nocive per l'ambiente o le esigenze relative all'uso di materiali riciclati.

Infine, la lettera c consente di obbligare produttori e importatori a mettere a disposizione informazioni sui principali aspetti ecologici dei loro prodotti e ad apporvi un contrassegno corrispondente.

L'articolo 35i si applica anche agli imballaggi, sia quando sono messi in commercio come prodotti a sé stanti sia quando sono messi in commercio insieme a prodotti confezionati e quindi come parte di un altro prodotto. Attraverso la definizione di esigenze per gli imballaggi si potrebbe ad esempio promuovere l'utilizzo di prodotti riciclati o esigere che si eviti l'utilizzo eccedente di materiali d'imballaggio.

*Capoverso 2:* per l'attuazione del capoverso 1 il Consiglio federale guarda ai principali partner commerciali della Svizzera e alle esigenze da loro stabilite in materia di

<sup>10</sup> RS 641.20

---

salvaguardia delle risorse e rafforzamento dell'economia circolare. Occorre tener conto in particolare delle attività dell'UE nel quadro del piano d'azione per l'economia circolare e della direttiva sulla progettazione ecocompatibile. Secondo la legge federale sugli ostacoli tecnici al commercio, il Consiglio federale è già tenuto ad elaborare prescrizioni tecniche compatibili con quelle dei principali partner commerciali della Svizzera, così da evitare gli ostacoli tecnici al commercio e ridurre l'onere amministrativo delle imprese.

Nell'attuare l'articolo 35i occorre inoltre rispettare il principio di proporzionalità: deve esistere un rapporto ragionevole in particolare tra i benefici di una misura per l'economia, la società e l'ambiente e i costi per le imprese. Per un'applicazione efficiente, bisogna sfruttare le esperienze e le sinergie derivanti dall'attuazione, già portata a termine, dell'ordinanza sull'efficienza energetica (OEne, RS 730.02).

Una minoranza commissionale propone di stralciare l'intero articolo 35i. Le esigenze formulate in questa disposizione andrebbero troppo oltre. Secondo la minoranza l'articolo 10h offrirebbe già delle possibilità per garantire l'uso efficiente delle risorse e le disposizioni dell'articolo 30a permetterebbero già di vietare prodotti destinati a essere impiegati una sola volta e per breve tempo. La minoranza teme una densità normativa eccessiva che implicherebbe necessariamente un'esecuzione onerosa.

Durante l'esame della progettazione di prodotti e imballaggi a basso consumo di risorse, la Commissione ha tenuto conto anche delle richieste delle petizioni 19.2000 «Waste less – Riduzione degli imballaggi nel commercio al dettaglio» e 20.2004 «Obblighi di dichiarazione degli apparecchi elettronici», trattandole conformemente all'articolo 126 capoverso 2 della legge sul Parlamento (LParl)<sup>11</sup>.

#### *Art. 35j*

Per ridurre il carico inquinante delle opere edili, quali edifici o strade, e chiudere i cicli dei materiali è necessario adottare misure non soltanto durante l'esercizio delle opere, ma soprattutto durante la loro costruzione e il loro rinnovo nonché durante la fabbricazione dei materiali da costruzione.

*Capoverso 1:* conformemente all'articolo 35j capoverso 1, il Consiglio federale può fissare esigenze allo scopo di rafforzare gli aspetti particolarmente rilevanti dell'edilizia circolare e a basso consumo di risorse. Le possibili esigenze riguardano:

- l'utilizzo di materiali da costruzione più rispettosi dell'ambiente come legno svizzero sostenibile o calcestruzzo prodotto con emissioni di CO<sub>2</sub> ridotte;
- l'utilizzo di materiali da costruzione recuperati: i materiali riciclati contribuiscono alla salvaguardia delle risorse primarie e dello spazio, già ridotto, nelle discariche (protezione del paesaggio);
- la separabilità dei vari componenti quale presupposto per l'economia circolare: per poter usare gli edifici il più a lungo possibile è necessario da un lato poter

<sup>11</sup> RS 171.10

---

sostituire i componenti con una durata di vita più breve senza dover intervenire sulla sostanza degli edifici. D'altra parte lo smantellamento non distruttivo dei componenti è un presupposto per il loro riutilizzo in un'altra opera edile;

- il riutilizzo di componenti: contribuisce a prevenire i rifiuti, evita il carico inquinante derivante dalla fabbricazione di nuovi componenti e permette di risparmiare spazio nelle discariche.

Le esigenze per l'utilizzo di materiali da costruzione, per la separabilità e il riutilizzo andranno precisati in un'ordinanza federale. L'esecuzione compete ai Cantoni e ai Comuni. Il rispetto delle esigenze potrebbe ad esempio essere controllato nell'ambito delle procedure di rilascio dei permessi di costruzione.

Il termine «opere edili» deve essere inteso nella sua accezione più ampia e racchiude tutte le costruzioni, vale a dire sia gli edifici che le opere di ingegneria civile (cfr. la definizione contenuta nell'articolo 2 numero 3 della legge del 21 marzo 2014<sup>12</sup> sui prodotti da costruzione). Ciò significa che l'articolo 35j PP-LPamb comprende, oltre agli edifici, anche le opere infrastrutturali come le vie di passaggio, le condotte di alimentazione e di smaltimento (ad es. acqua, gas, elettricità, canalizzazione) e altre costruzioni come le dighe di protezione. Dal punto di vista ecologico è opportuno includere le costruzioni infrastrutturali, giacché circa la metà del materiale da costruzione usato in Svizzera viene utilizzato per queste ultime.

Nell'attuare queste disposizioni a livello di ordinanza, occorrerà rispettare il principio di proporzionalità, assicurandosi che i benefici che l'ambiente, l'economia e la società traggono dalle misure siano ragionevolmente proporzionati ai costi che queste comportano. Anche altri interessi andranno presi in considerazione, ma sempre dando la priorità alla sicurezza: il rispetto delle norme che riguardano la sicurezza sarà anche in futuro un criterio vincolante nella pianificazione di opere edili.

Una minoranza propone di stralciare le dighe di protezione dal capoverso 1.

*Capoverso 2:* in qualità di committente d'opera, la Confederazione deve assumere un ruolo esemplare per quanto riguarda le costruzioni rispettose dell'ambiente e a basso consumo di risorse, analogamente a quanto disposto dalla legge forestale per quanto riguarda l'utilizzazione del legno nelle costruzioni (cfr. art. 34b LFo). Questa disposizione va al di là delle esigenze generali di cui al capoverso 1. In base al capoverso 2 la Confederazione potrebbe ad esempio esigere che i suoi nuovi edifici raggiungano una data nota minima secondo lo Standard Costruzione Sostenibile Svizzera (SNBS), che il carico inquinante sia ridotto ricorrendo a materiali e com-

<sup>12</sup> LProdC, RS 933.0

---

ponenti rispettosi dell'ambiente, rinnovabili, riciclabili e riutilizzabili oppure che i materiali e i componenti utilizzati siano separabili e sistematicamente registrati<sup>13</sup>.

Le opere della Confederazione rappresentano soltanto una piccola parte dell'attività edilizia. Bisogna inoltre sottolineare che sotto molti punti di vista la Confederazione costruisce già in modo esemplare. Le raccomandazioni della Conferenza di coordinamento degli organi della costruzione e degli immobili dei committenti pubblici (KBOB) sono già vincolanti per la Confederazione. Per rafforzare l'economia circolare nel settore delle costruzioni, tutti gli attori devono fare la loro parte. Considerata la ripartizione federalista delle competenze, la Confederazione non può tuttavia obbligare i Cantoni ad assumere un ruolo esemplare in questo ambito. I Cantoni dovrebbero inserire quest'obbligo nelle proprie legislazioni cantonali. I committenti cantonali e privati sarebbero tuttavia tenuti a rispettare le prescrizioni generali di cui al capoverso 1.

Una minoranza propone di stralciare il capoverso 2. A suo avviso la Confederazione assumerebbe già un ruolo esemplare in questo settore.

*Capoverso 3:* fondandosi sull'articolo 35j capoverso 1, il Consiglio federale può introdurre un certificato che fornisca informazioni trasparenti e comparabili sul consumo di risorse delle opere edili, come già avviene, ad esempio, con il certificato energetico degli edifici (CECE)<sup>14</sup>. Il consumo di risorse include l'efficienza energetica, la durata di vita e la recuperabilità dei materiali da costruzioni e dei componenti nonché il carico ambientale grigio, compresa l'energia grigia. In virtù della formulazione potestativa, il Consiglio federale ha la facoltà di decidere se introdurre un simile certificato, per il cui uso non è tuttavia previsto alcun obbligo.

Una minoranza propone di stralciare il capoverso 3.

#### *Art. 41 cpv. 1*

L'esecuzione della LPAmb spetta in primo luogo ai Cantoni (cfr. art. 36 LPAmb); la Confederazione resta però competente in determinati settori. Le competenze federali sono disciplinate all'articolo 41. L'esecuzione del nuovo articolo 35i è attribuita alla Confederazione, dato che le spetta l'esecuzione delle prescrizioni riguardanti la

<sup>13</sup> La mozione Schilliger 19.4296 incarica il Consiglio federale di creare le premesse affinché gli edifici e le opere di genio civile e stradali di Confederazione, Cantoni e Comuni siano progettati e costruiti, laddove tecnicamente possibile e opportuno, utilizzando materiali edili secondari. In tal modo la Confederazione potrebbe assumere un ruolo esemplare e fornire un contributo importante per la promozione dell'economia circolare e il riciclaggio dei materiali edili. Sarebbe inoltre possibile definire norme uniformi che rendano più semplice e attrattivo l'utilizzo di materiali edili riciclati da parte di committenti privati. La mozione è stata trasmessa al Consiglio federale il 3 giugno 2020. Le disposizioni di cui all'articolo 35j capoverso 2 consentono di attuare le richieste formulate nella mozione.

<sup>14</sup> Includere il certificato sul consumo di risorse nel certificato energetico cantonale degli edifici (CECE) non è opportuno. Per soddisfare le esigenze ed essere accessibile, il documento CECE, focalizzato sull'energia di esercizio, deve rimanere semplice. Il certificato sul consumo di risorse potrebbe essere elaborato e offerto a complemento del CECE. Questo richiederebbe una consultazione con il proprietario del CECE, la Conferenza dei direttori cantonali dell'energia.

---

messa in commercio di prodotti anche in altri settori del diritto sull'ambiente. L'interesse è quello di una applicazione uniforme a livello nazionale e soprattutto nel confronto con i partner commerciali stranieri.

#### *Art. 41a cpv. 4*

Se vengono emanate nuove prescrizioni d'esecuzione in materia di protezione dell'ambiente, occorre tenere debitamente conto degli sforzi fatti dalle imprese che hanno adottato di propria iniziativa un certo numero di misure prima che fossero emanate disposizioni corrispondenti. Tali imprese devono poter portare avanti per quanto possibile nello stesso modo le misure già adottate, sempre che le misure in questione producano perlomeno lo stesso effetto sulla protezione dell'ambiente degli obiettivi e dei provvedimenti previsti dal diritto d'esecuzione.

Già oggi, ai sensi dell'articolo 41a capoverso 3 LPAmb, nell'emanare la legislazione di esecuzione il Consiglio federale deve riprendere gli accordi settoriali, nella misura in cui ciò sia possibile e sensato. Ciò non significa necessariamente che gli obblighi contenuti nell'accordo settoriale debbano essere inseriti tali e quali nel diritto d'esecuzione. Come avviene generalmente nel diritto ambientale, il legislatore si sforza, attraverso la definizione di obiettivi, di lasciare un certo margine per l'adozione di diverse misure, sempreché queste raggiungano l'effetto prescritto.

Il nuovo capoverso 4 riprende esplicitamente questa idea chiedendo in generale che si tenga conto delle misure adottate volontariamente. Sarà il diritto d'esecuzione a stabilire, nello specifico, in che modo andranno garantite, nei singoli casi, la continuazione delle misure volontarie e la loro efficacia. Occorrerà anche considerare l'onere d'esecuzione corrispondente.

Il nuovo capoverso prevede che si tenga conto non soltanto degli accordi settoriali ma anche delle misure adottate volontariamente da singole imprese. Va ricordato che il diritto d'esecuzione può autorizzare la continuazione di misure volontarie, soltanto se la legge prevede nei singoli casi un margine di manovra corrispondente. A livello di ordinanza non è infatti possibile derogare a misure prescritte in una legge.

#### *Art. 48a*

L'articolo 48a relativo ai progetti pilota è nuovo. Le deroghe alle normative vigenti forniscono una soluzione quando, ad esempio, i progetti innovativi nell'ambito dell'economia circolare si trovano confrontati a ostacoli normativi. I progetti pilota permettono di eseguire dei test in condizioni reali e dunque di acquisire esperienza per l'ulteriore sviluppo delle leggi e la loro esecuzione.

Autorizzare simili progetti pilota significa prevedere delle deroghe a normative legittimate democraticamente. Per questo motivo, tali deroghe devono essere limitate nel tempo, nello spazio e per quanto riguarda la materia. L'innovazione in questione deve per esempio comportare un beneficio per l'intera società e la causa dell'assenza dal mercato dovrebbe risiedere principalmente nelle disposizioni normative esistenti.

---

Combinare questi progetti pilota innovativi con programmi di promozione, come quelli per la promozione delle tecnologie ambientali, o con i cosiddetti Innovation Green Deals<sup>15</sup> ne aumenterebbe le possibilità di successo.

*Art. 49 cpv. 1 e 3*

*Capoverso 1:* la disposizione viene adattata in modo da permettere la promozione della formazione e della formazione continua di persone che, in generale, esercitano attività legate alla protezione dell'ambiente. Finora nell'ambito della LPAmb la Confederazione poteva sostenere finanziariamente soltanto la formazione e la formazione continua del personale della Confederazione e dei Cantoni nonché dei privati incaricati di compiti d'esecuzione nel quadro della LPAmb.

Per raggiungere l'obiettivo di un'economia circolare, occorre incentivare in modo mirato la formazione e la formazione continua degli specialisti nei vari settori rilevanti<sup>16</sup>. Ad esempio, affinché in Svizzera si affermino metodi di costruzione sostenibili, è necessario che progettisti, architetti e ingegneri possano acquisire determinate competenze. Nel settore manifatturiero o nell'industria delle macchine è fondamentale possedere ad esempio conoscenze e competenze nell'ambito della progettazione dei prodotti, dei processi o dell'aumento dell'efficienza dei materiali.

Armonizzando le possibilità di aiuti finanziari sancite nella LPAmb con quelle contenute in altre leggi con obiettivi analoghi, come la legge federale sulla protezione della natura e del paesaggio (LPN)<sup>17</sup>, la legge federale sulla protezione delle acque (LPaC)<sup>18</sup> e la legge federale sull'energia (LEne), è possibile sostenere la formazione e la formazione continua di persone che non sono direttamente incaricate di compiti esecutivi. Occorre altresì garantire il coordinamento con le misure e le attività previste da queste leggi e sfruttare le possibili sinergie.

*Capoverso 3:* l'oggetto della promozione è precisato e completato con il concetto di «certificazione, verifica e introduzione sul mercato» di impianti e di procedimenti. La promozione di impianti e procedure che permettono di ridurre il carico ambientale nell'interesse pubblico deve estendersi dalla fase di sviluppo a quella d'introduzione sul mercato visti i rischi e i costi importanti che essa comporta. Ciò garantisce che le imprese innovative che hanno sviluppato impianti e procedure nell'ambito della promozione dell'innovazione basata sulla ricerca possano superare la fase finale dell'introduzione sul mercato e conquistare i primi clienti che fungeranno da referenze. Per il resto il capoverso 3 è rimasto invariato.

<sup>15</sup> Cfr. mozione Thorens Goumaz 20.3667.

<sup>16</sup> Cfr. progetto di ricerca concluso: Arbeitsmarkteffekte einer grünen Volkswirtschaft (19.07.2021), Programma nazionale di ricerca PNR 73 Economia sostenibile, [www.nfp73.ch](http://www.nfp73.ch) > News (consultato il 14.10.2021).

<sup>17</sup> RS 451

<sup>18</sup> RS 814.20

---

*Art. 49a*

L'articolo 49a istituisce la base legale per il sostegno di progetti d'informazione e consulenza nonché piattaforme dedicate alla salvaguardia delle risorse naturali e al rafforzamento dell'economia circolare.

*Capoverso 1:* in base all'articolo 10e LPAmb vigente la Confederazione e i Cantoni informano la popolazione su quale debba essere un comportamento rispettoso dell'ambiente e raccomandano misure atte a ridurre il carico inquinante. L'articolo 49a lettera a LPAmb consente alla Confederazione di sostenere finanziariamente misure efficaci nel campo dell'informazione e della consulenza adottate da privati o da enti statali. Armonizzando le possibilità di aiuti finanziari sancite nella LPAmb con quelle contenute in altre leggi con obiettivi analoghi, come la LPN, la LPAc e la LEne, la Confederazione può ad esempio partecipare all'informazione e alla consulenza riguardante il littering<sup>19</sup>.

La lettera b concerne la promozione di piattaforme dedicate alla salvaguardia delle risorse e al rafforzamento dell'economia circolare. La disposizione autorizza la Confederazione non soltanto a lanciare e gestire piattaforme di questo tipo in collaborazione con altri attori conformemente all'articolo 10h capoverso 2 LPAmb, ma anche a sostenere finanziariamente piattaforme già esistenti appartenenti a terzi.

Gli articoli 49 e 49a LPAmb sostengono pertanto la creazione di soluzioni innovative per rafforzare l'economia circolare e completano altri strumenti come la collaborazione tra Stato ed economia privata nell'ambito dei cosiddetti Innovation Green Deals<sup>20</sup>.

*Capoverso 2:* gli aiuti finanziari sono una partecipazione ai costi e non possono superare il 50 per cento dei costi.

*Art. 60 cpv. 1 lett. s*

Le violazioni delle prescrizioni sulla progettazione dei prodotti introdotte a livello di ordinanza sulla base dell'articolo 35i capoverso 1 PP-LPAmb, devono essere considerate un delitto secondo l'articolo 60 LPAmb. Dal punto di vista del diritto penale, sono quindi equiparate alle violazioni delle restrizioni alla messa in commercio di materie prime e prodotti secondo gli articoli 35e e 35f capoversi 1 e 2 lettera a LPAmb (cfr. art. 60 cpv. 1 lett. r LPAmb). Nei casi meno gravi possono essere inflitte le sanzioni più leggere previste.

<sup>19</sup> La mozione Bourgeois 19.4100 chiede al Consiglio federale di istituire le necessarie basi legali al fine di adottare misure di incentivazione efficaci per lottare contro l'abbandono di rifiuti. La mozione è stata trasmessa al Consiglio federale il 3 giugno 2020. La richiesta formulata nella mozione Bourgeois 19.4100 può essere soddisfatta nell'ambito dell'Iv. Pa. 20.433 attraverso l'adozione del nuovo articolo 49a e le altre modifiche di legge proposte (cfr. in merito anche il n. 3.1 relativo all'art. 31b Smaltimento dei rifiuti urbani).

<sup>20</sup> Cfr. mozione Thorens Goumaz 20.3667.

---

*Art. 61 cpv. 1 lett. i e j nonché cpv. 4*

*Capoverso 1 lettera i:* l'articolo 61 capoverso 1 lettera i LPAmb vigente prevede che sia punito con la multa sino a 20 000 franchi chiunque viola intenzionalmente le prescrizioni sui rifiuti. Secondo l'articolo 31b capoverso 3 LPAmb vigente il detentore deve consegnare i rifiuti nell'ambito delle azioni di raccolta previste dai Cantoni oppure nei posti di raccolta stabiliti dai Cantoni. La violazione di questa norma di comportamento deve ora essere contemplata nell'articolo 61 capoverso 1 lettera i LPAmb. Lo smaltimento errato di grandi quantità di rifiuti urbani, che superano il volume soglia del littering, sarà pertanto d'ora in poi punito con una multa sino a 20 000 franchi.

*Capoverso 1 lettera j:* la nuova lettera j prevede che sia punito con una multa sino a 20 000 franchi chiunque viola intenzionalmente le prescrizioni sulle costruzioni a basso consumo di risorse introdotte all'articolo 35j capoverso 1 PP-LPAmb.

*Capoverso 4:* le infrazioni contemplate all'articolo 31b capoverso 5 saranno d'ora in poi punite. Le persone che abbandonano o gettano con noncuranza piccole quantità di rifiuti come ad esempio bottiglie, lattine, imballaggi di derrate alimentari, sacchetti di plastica, resti alimentari, cicche, mozziconi di sigaretta oppure giornali, anziché smaltirli negli appositi cestini dei rifiuti o nei posti di raccolta prestabiliti saranno punite con una multa sino a 300 franchi. Sarà punita l'azione compiuta sia intenzionalmente sia per negligenza.

Una minoranza propone di stralciare il capoverso 4.

### **3.2 Modifica della legge federale sugli appalti pubblici**

*Art. 30 cpv. 4*

I fondi pubblici vanno impiegati non solo in modo economico, ma anche sostenibile (art. 2 lett. a LAPub). L'articolo 30 capoverso 4 LAPub risponde all'esigenza di rafforzare il contributo del settore degli appalti pubblici in materia di salvaguardia delle risorse naturali.

Nelle specifiche tecniche il committente pubblico definisce la prestazione che intende acquistare. Esse non devono necessariamente riguardare il prodotto finale, ma possono riferirsi anche al processo di fabbricazione (ad es. utilizzo di materiali da costruzione riciclati, di alimenti ottenuti con metodi biologici). Le offerte che non presentano le caratteristiche richieste sono escluse dalla procedura di aggiudicazione.

Sin qui formulato come disposizione potestativa, il capoverso 4 esige ora che, per tutte le commesse pubbliche (beni, prestazioni di servizi, prestazioni edili), il committente valuti gli aspetti ecologici e, laddove possibile, ne tenga conto nella definizione delle specifiche tecniche. Questo aspetto è contemplato anche dalla strategia dell'Amministrazione federale in materia di appalti pubblici.

---

### **3.3 Modifica della legge sull'IVA**

*Art. 23 cpv. 2 n. 12*

Una minoranza intende esentare dall'imposta sul valore aggiunto la fornitura di materiali da costruzione recuperati e di componenti usati. L'esenzione si applicherebbe sia alla prestazione di servizi da parte dell'impresa che alle prestazioni preliminari e agli investimenti. Attualmente le prestazioni di questo tipo fornite sul territorio svizzero soggiacciono all'imposta, mentre le esportazioni di prodotti svizzeri sono esenti dall'IVA svizzera ma sottostanno a un'IVA estera al momento dell'importazione. La minoranza auspica che questo privilegio fiscale possa incitare a ricorrere a materiali da costruzione riciclati e a riutilizzare i componenti piuttosto che all'impiego di materiali tradizionali.

### **3.4 Modifica della legge federale sull'energia**

*Art. 45 cpv. 3 lett. e*

Le nuove disposizioni sull'economia circolare e sulla salvaguardia delle risorse contemplate dalla LPAmb (cfr. art. 35j LPAmb) esigono di tenere conto dell'energia grigia degli edifici<sup>21</sup>. Le misure concernenti il consumo di energia negli edifici competono in primo luogo ai Cantoni (art. 89 cpv. 4 Cost.). La Confederazione ha però la possibilità di affidare ai Cantoni un mandato legislativo, purché esso abbia una portata molto limitata e sia sufficientemente motivato. È quanto accade qui: l'introduzione dell'obbligo fatto ai Cantoni di prevedere un valore limite per l'energia grigia nelle nuove costruzioni e in caso di rinnovamenti considerevoli negli edifici esistenti intende stimolare la domanda di materiali e tecniche di costruzione con una quota di energia bassa e contribuire così a sviluppare e a rendere questi prodotti più competitivi, il tutto allo scopo di promuovere l'economia circolare e la salvaguardia delle risorse nel settore degli edifici a livello nazionale. Ciò consentirà di ridurre il consumo di energia di un edificio, nonché dei materiali e componenti utilizzati, durante tutte le fasi del loro ciclo di vita e di conseguenza di ridurre il consumo di energia di tutto il parco immobiliare svizzero.

Una minoranza propone di stralciare la lettera e.

## **4 Ripercussioni**

### **4.1 Ripercussioni per la Confederazione**

#### **Ripercussioni finanziarie**

<sup>21</sup> Conformemente alla definizione data dalla Società svizzera degli ingegneri e degli architetti (SIA), l'energia grigia è la quantità complessiva di energia primaria non rinnovabile necessaria per tutti i processi a monte, dall'estrazione della materia prima ai processi di produzione e lavorazione fino allo smaltimento, inclusa quella necessaria per i trasporti e i processi ausiliari.

---

Dall'entrata in vigore della modifica di legge occorrerà impiegare eventuali risorse finanziarie per sostenere progetti di informazione, consulenza, formazione e formazione continua nonché, all'occorrenza, per sostenere piattaforme. Gli aiuti finanziari consentono finanziamenti ripartiti tra Confederazione e settore privato e costituiscono incentivi per ulteriori investimenti privati nell'ambito della salvaguardia delle risorse. Parallelamente migliorano la collaborazione e il coordinamento tra gli uffici incaricati della regolamentazione e l'economia privata. L'eventuale fabbisogno finanziario dipenderà dai dibattiti parlamentari e sarà concretizzato in vista dell'entrata in vigore della legge riveduta.

### **Ripercussioni sull'effettivo del personale**

È attualmente difficile stimare quale sarà il fabbisogno di personale necessario per l'attuazione del presente progetto a partire dall'entrata in vigore della revisione legislativa. Esso dipende dagli ulteriori dibattiti parlamentari e sarà concretizzato in vista dell'entrata in vigore della legge riveduta. Complessivamente potrebbe delinarsi al massimo un fabbisogno di personale a una sola cifra, soprattutto nei seguenti settori:

#### *Prodotti e opere edili a basso consumo di risorse*

Il fabbisogno di personale necessario per l'esecuzione delle prescrizioni sui prodotti (art. 35i PP-LPAmb) può essere mantenuto a un livello esiguo, come lo mostrano le esperienze già maturate al momento dell'attuazione dell'ordinanza sull'efficienza energetica. Nel settore delle costruzioni a basso consumo di risorse (art. 35j PP-LPAmb, nuovo art. 45 cpv. 3 lett. e LEne) il fabbisogno supplementare di personale necessario per la messa a disposizione dei documenti di base tecnici (aiuti all'esecuzione, ecobilancio ecc.) dovrebbe essere modesto.

#### *Prevenzione, valorizzazione e smaltimento dei rifiuti*

In questo ambito la priorità sarà data alla prevenzione e alla valorizzazione degli imballaggi. Altri nuovi compiti, come il miglioramento della chiusura dei cicli di materiali e la prevenzione del littering, necessiteranno un fabbisogno di personale meno importante.

#### *Collaborazione con l'economia*

Sono possibili diverse soluzioni per garantire il finanziamento dei sistemi di ripresa (ad es. di bottiglie in PET, lattine, rifiuti elettronici) in vista del riutilizzo o del miglioramento della chiusura del ciclo di un prodotto. La Confederazione dovrà fissare criteri uniformi e seguire l'attuazione per assicurare l'applicazione di condizioni eque per questi processi (art. 32a<sup>ter</sup> PP-LPAmb).

Saranno inoltre privilegiati l'autorizzazione di progetti pilota innovativi (art. 48a), la promozione della formazione e della formazione continua (art. 49), il sostegno di progetti di informazione e consulenza (art. 49a) e, all'occorrenza, il sostegno di piattaforme (art. 10h cpv. 2 e art. 49a) nonché altre possibilità di collaborazione con l'economia (ad es. art. 41a).

L'autorizzazione di progetti pilota richiede un processo accurato, poiché occorre ben ponderare ogni scostamento dalla legislazione vigente. Per poter sostenere finanziariamente i progetti di informazione, consulenza, formazione e formazione continua

---

nonché le piattaforme e i relativi progetti, l'Amministrazione dovrà esaminare le domande e prendere le decisioni di sostegno.

## **4.2 Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni, per le città, gli agglomerati e le regioni di montagna**

### **Ripercussioni finanziarie**

Occorre prevenire, riutilizzare i rifiuti o riciclare i materiali (art. 30*d*). L'aumento dei materiali riciclabili provenienti da rifiuti urbani richiede uno sviluppo dell'infrastruttura di riciclaggio dei materiali e dei processi di smaltimento. I costi devono essere coperti da TSA, contributi di riciclaggio anticipati, tasse base oppure tasse sul quantitativo. Trattandosi soprattutto di una redistribuzione delle spese, non ci si aspetta un aggravio eccezionale del budget dell'Amministrazione.

Al contempo le modifiche proposte potrebbero tradursi in risparmi, nella misura in cui l'introduzione della responsabilità estesa del produttore porta a una copertura dei costi finora a carico dai Comuni.

Si può presumere che si creerà un mercato per materiali riciclati di elevato valore su cui è possibile realizzare un profitto, facendo così diminuire i costi relativi allo smaltimento dei rifiuti.

Inoltre, i costi legati alla lotta contro il littering dovrebbero subire una riduzione pari a 200 milioni di franchi all'anno a livello nazionale grazie alle nuove misure in questo ambito (art. 31*b* cpv. 5 e art. 61 cpv. 4 PP-LPAmb).

### **Ripercussioni sull'effettivo del personale**

Si può presumere che per l'attuazione del nuovo articolo 45 capoverso 3 lettera e LEne sarà possibile sfruttare le sinergie createsi con l'esecuzione delle procedure di autorizzazione edilizia e di collaudo dei lavori nell'ambito dell'energia di esercizio degli edifici sulla base delle legislazioni cantonali sull'energia. Per questo motivo, le ripercussioni sull'effettivo del personale dovrebbero essere esigue per i Cantoni e i Comuni.

I Cantoni rispettivamente i Comuni procedono alla raccolta dei rifiuti urbani con personale proprio oppure incaricano imprese di smaltimento private. Il riorientamento verso una quota superiore di rifiuti riciclabili non fa altro che spostare i flussi di materiali all'interno delle strutture organizzative esistenti. Non vi è dunque motivo di aspettarsi un aumento del fabbisogno di personale per i Cantoni e i Comuni.

## **4.3 Ripercussioni sull'economia**

Le misure volte a rafforzare l'economia circolare e a salvaguardare le risorse hanno molteplici vantaggi. Da un lato, preservano le risorse naturali, permettono un risparmio dei costi grazie all'efficienza materiale e consolidano i posti di lavoro locali e creano valore aggiunto all'interno del Paese. Dall'altro, contribuiscono a garantire la sicurezza dell'approvvigionamento dell'economia svizzera puntando su un maggiore utilizzo di materie prime secondarie invece che sull'importazione di materie prime primarie. Diversi studi internazionali (ad es. dell'OCSE, del AEA, del PNUE) confermano questi effetti positivi globali anche perché negli ambiti a livello mondia-

---

le il mercato del cleantech e dell'economia circolare cresce a una velocità superiore alla media.

Le disposizioni legali previste dall'iniziativa parlamentare 20.433 costituiscono un passo importante nel passaggio a un'economia a basso consumo di risorse. Siccome si basano in larga misura su un approccio partenariale con le cerchie economiche e tengono conto del criterio di sostenibilità economica nonché delle evoluzioni internazionali, favoriscono soluzioni sostenibili anche per le PMI. Le disposizioni proposte, formulate in maniera aperta, permettono di garantire un rapporto costo-benefici positivo per l'attuazione di ogni misura, in particolare per quanto riguarda l'applicabilità delle misure per le PMI.

La Svizzera conta molte start-up attive nel settore del cleantech, tra cui le più rappresentate sono, con circa il 30 per cento, le start-up che operano nel settore dell'energia<sup>22</sup>. Diverse misure previste dal presente progetto creano incentivi all'innovazione in altri ambiti di attività importanti come il riciclaggio dei materiali o l'edilizia a basso consumo di risorse. Questo apre nuovi campi di attività per le start-up e le PMI. La concorrenzialità della Svizzera in quanto piazza favorevole al cleantech e all'innovazione verrà quindi potenziata rispetto ad altre piazze dinamiche.

Il principio programmatico della salvaguardia delle risorse e le disposizioni sulla rendicontazione e sugli obiettivi per le risorse creano un quadro che orienta l'impegno dell'economia privata e della società civile, ma che non permette di desumere diritti e obblighi direttamente applicabili ai privati.

Le disposizioni sulla collaborazione con l'economia rafforzano la concorrenzialità dell'economia svizzera nel settore dell'ecologia e dell'innovazione e influiscono sulle catene di approvvigionamento nei Paesi produttori. Si può presumere che, da un lato, gli investimenti possano essere finanziati attraverso risparmi ottenuti a livello del costo dei materiali e, dall'altro, da un aumento della concorrenzialità internazionale (cfr. n. 5.3).

Le deroghe alle attuali disposizioni per favorire progetti pilota («sandbox normativa») sono limitate nel tempo, nello spazio e per quanto riguarda la materia, ma permettono di testare approcci innovativi nel contesto reale.

Il principio sancito dalla legge secondo cui nell'ambito degli appalti pubblici devono essere definite specifiche tecniche volte a salvaguardare le risorse naturali avrà poche ripercussioni sull'economia. In molti casi ciò corrisponde alla prassi attuale e rientra nella strategia dell'Amministrazione federale in materia di appalti pubblici.

Dal punto di vista odierno le disposizioni sull'edilizia a basso consumo di risorse avranno ripercussioni modeste sui processi e sui costi di costruzione. Per l'attuazione delle misure esistono difatti prodotti edili e processi già ampiamente consolidati. A breve termine occorre aspettarsi un lieve aumento delle spese relative alla pianificazione delle opere a basso consumo di risorse, ma questo aumento

<sup>22</sup> Swiss Environment and Energy Innovation Monitor (2021): 2020 Monitor Factsheet, <https://www.innovation-monitor.ch/news/article/2020-monitor-extract> (consultato il 18.10.2021).

---

diminuirà grazie a un'apposita formazione dei pianificatori e dei costruttori e a effetti di scala. Con un uso efficiente delle risorse nell'edilizia, a livello di esecuzione possono essere conseguiti risparmi in termini di materiale di costruzione e quindi di costi. Le ripercussioni delle possibili misure sono oggetto di accertamenti e confluiranno nella nuova versione del rapporto.

La possibilità di introdurre prescrizioni sul disimballaggio di prodotti (art. 30*b* cpv. 2 lett. c PP-LPAMB) potrebbe tradursi in innovazioni in materia di imballaggi compostabili e processi di smaltimento. Inoltre, una corrispondente regolamentazione a livello di ordinanza permetterebbe di creare posti di lavoro per persone poco qualificate. Le ripercussioni delle possibili misure dovranno essere esaminate e confluiranno nella nuova versione del rapporto.

#### **4.4 Ripercussioni per determinati settori**

Le misure hanno effetti su diversi ambiti. Le imprese e i settori interessati sono coinvolti nella concretizzazione e nell'attuazione delle misure previste. I progetti comuni riguardanti le piattaforme, gli aiuti finanziari per l'informazione e la consulenza nonché la formazione e la formazione continua sosterranno le imprese dei settori interessati nello sviluppo delle misure o nell'attuazione di nuove esigenze. I costi di adeguamento per le diverse imprese dovrebbero quindi poter essere mantenuti a un livello il più possibile basso.

Sono interessati dal presente progetto principalmente i settori della gestione dei rifiuti, della costruzione, del commercio al dettaglio, del commercio e della produzione.

##### **Gestione dei rifiuti**

Raccogliere e smaltire i rifiuti o gli imballaggi separatamente (art. 30*b* cpv. 2 lett. c PP-LPAMB) permetterebbe un trattamento più efficace negli impianti di compostaggio e fermentazione, poiché i rifiuti sarebbero privi di sostanze estranee. La quantità e la qualità dei concimi ottenuti dal riciclaggio potrebbero essere così incrementate.

Siccome le derrate alimentari disimballate possono essere sottoposte a riciclaggio dei materiali, le quantità corrispondenti spariscono dai grandi impianti di depurazione (circa dieci impianti).

I gestori di impianti di raccolta, separazione, riciclaggio, compostaggio e fermentazione traggono vantaggio dal trasferimento dei flussi di rifiuti dal recupero termico al riciclaggio dei materiali (art. 30*d* PP-LPAMB). L'aumento della quantità di rifiuti raccolti in modo differenziato, combinato con una maggiore quota di prodotti riciclabili, comporta una progressione della quantità globale dei materiali riciclati. Ciò apre nuovi campi di attività, consente investimenti supplementari, crea posti di lavoro e, infine, permette di mettere a disposizione dell'economia più materie prime secondarie.

L'inclusione delle imprese estere di vendita per corrispondenza online tra gli assoggettati alla tassa permetterà di parificare la situazione delle imprese svizzere di vendita per corrispondenza online a quella delle imprese estere. Consentirà inoltre di migliorare il finanziamento dello smaltimento, poiché deve essere prelevato un

---

contributo finanziario corrispondente anche sulle merci importate in Svizzera dalle imprese estere di vendita per corrispondenza online.

Oggi gli IIRU sono saturi. Per la loro pianificazione a lungo termine i Cantoni tengono già conto dell'influenza della progressione del riciclaggio sull'evoluzione delle quantità di rifiuti. Occorre quindi aspettarsi che le quantità risparmiate non abbiano in un primo momento un considerevole impatto sul grado di utilizzo degli IIRU.

### **Settore delle costruzioni**

Le prescrizioni sull'energia grigia (nuovo art. 45 cpv. 3 lett. e LEn) e sulle costruzioni a basso consumo di risorse (art. 35j cpv. 1 PP-LPAmb) concernono il settore dell'edilizia e l'industria dei materiali da costruzione, nonché i progettisti e gli architetti. Si può presumere che il settore della pianificazione sarà interessato in maniera relativamente forte dalle nuove esigenze, poiché i processi finora applicati dovranno essere in parte adeguati. Per contro, occorre aspettarsi un aumento della domanda di materiali da costruzione necessitanti meno energia grigia, di materiali da costruzione riciclati e di componenti da costruzione riutilizzati. Questo dovrebbe aprire nuovi campi di attività per le start-up e le PMI e portare a un certo spostamento delle quote di mercato tra i diversi produttori e fornitori di materiali da costruzione.

### **Commercianti al dettaglio, commercianti e produttori**

L'articolo 30b capoverso 2 lettera c PP-LPAmb permette di esigere dai commercianti al dettaglio, dai commercianti e dai produttori il disimballaggio dei prodotti (ad es. delle derrate alimentari invendute). Questa disposizione comporta un fabbisogno supplementare di personale, dato che i macchinari oggi disponibili eseguono il disimballaggio soltanto in parte. L'onere effettivo dipende dall'attuazione a livello di ordinanza.

L'articolo 30d capoverso 2 lettera d PP-LPAmb impone di riciclare i rifiuti compostabili. Per rifiuti compostabili si intendono i rifiuti biogeni che si prestano a una valorizzazione materiale mediante compostaggio o fermentazione. Per i commercianti al dettaglio, i commercianti e i produttori nonché per la gestione dei rifiuti questo obbligo ha come conseguenza il fatto che i prodotti rivendibili e i rifiuti biogeni (ad es. gli scarti vegetali) idonei al compostaggio devono essere sottoposti a riciclaggio dei materiali. Chi causa questi rifiuti (commercianti al dettaglio, commercianti, produttori) deve raccogliere separatamente i rifiuti compostabili e procedere al riciclaggio dei materiali.

Oltre all'estensione dei sistemi di raccolta differenziata per le frazioni riciclabili e la relativa infrastruttura di riciclaggio (art. 31b cpv. 3 e 4 PP-LPAmb), le misure mirano altresì a favorire la fabbricazione di prodotti riciclabili. I produttori e gli importatori vanno incoraggiati a sviluppare prodotti di questo tipo attraverso la definizione di possibili esigenze sulla progettazione dei prodotti (art. 35i PP-LPAmb), l'introduzione della responsabilità estesa del produttore (art. 31b cpv. 4 e art. 32a<sup>ter</sup> PP-LPAmb) e altri strumenti. Si può presumere che gli investimenti possano essere compensati, da un lato, con risparmi sui costi dei materiali e, dall'altro, con il miglioramento della concorrenzialità nel contesto internazionale (cfr. n. 5.3).

---

Le esigenze che possono essere poste alla progettazione dei prodotti sulla base dell'articolo 35i PP-LPAmb si riferiscono ogni volta a particolari categorie di prodotti e concernono quindi una cerchia ristretta di produttori o di commercianti. L'articolo in questione mira ad esempio a rendere i prodotti e gli imballaggi fabbricati in Svizzera compatibili con le esigenze del mercato dell'UE. Per alcuni prodotti tali esigenze possono comportare costi supplementari, seppure in misura limitata. Le esigenze sulla progettazione dei prodotti che promuovono la circolarità dei prodotti permettono anche nuovi modelli di attività (offerte di riparazione, modelli di leasing) e pertanto creano valore aggiunto in Svizzera. L'impiego efficace delle materie prime risultante dalle esigenze sulla progettazione dei prodotti consente alle imprese di risparmiare risorse e ridurre la dipendenza dalle materie prime importate (ad es. metallo). Per quanto riguarda gli imballaggi, gli obblighi in materia di contrassegno e di informazione permetteranno di incoraggiare soluzioni riutilizzabili nonché lo smaltimento e il riciclaggio corretti. A seconda delle modalità di attuazione nell'ordinanza, queste prescrizioni potrebbero implicare un onere supplementare per i produttori.

Eventuali obblighi di dichiarazione dovrebbero in primo luogo avere un impatto sul commercio al dettaglio. Già oggi gli obblighi europei di dichiarazione comparabili nel settore dell'energia vengono ripresi in Svizzera soltanto se sono considerati efficaci e proporzionati. Un'armonizzazione con le prescrizioni di dichiarazione dell'UE permette di uniformare il quadro giuridico.

#### **4.5 Ripercussioni sulla società**

Le esigenze ecologiche in materia di progettazione dei prodotti hanno in generale un effetto positivo sulle economie domestiche. Per i consumatori il rispetto di criteri ecologici supplementari dovrebbe tradursi in una maggiore libertà di scelta grazie a una maggiore trasparenza ecologica del mercato e, a lungo termine, in un miglioramento dell'offerta di prodotti a basso consumo di risorse. L'eventuale aumento del prezzo di acquisto di alcuni prodotti che potrebbe ripercuotersi sui consumatori si contrapporrà tuttavia a diversi vantaggi. I prodotti riparabili con un design orientato alla loro durata di vita possono essere impiegati più a lungo. Grazie alle indicazioni di riparazione e alle dichiarazioni che figurano su prodotti selezionati, i consumatori dispongono di informazioni che permettono loro di prendere decisioni di acquisto migliori. A lungo termine la sicurezza dell'approvvigionamento di materie prime ottenuta con un modo di produzione sostenibile e miglioramenti duraturi della catena di creazione di valore dovrebbero permettere una maggiore stabilità dei prezzi. Le esigenze ecologiche sui prodotti sono introdotte d'intesa con i principali partner commerciali. Infine le economie domestiche avranno a disposizione nuove prestazioni, poiché potranno smaltire in maniera differenziata altre parti riciclabili dei rifiuti (art. 31b cpv. 4 PP-LPAmb).

---

## **5 Rapporto con il diritto europeo**

### **5.1 Evoluzione nell'UE**

L'11 dicembre 2019, con il «Green Deal europeo»<sup>23</sup>, la Commissione europea si è prefissata l'obiettivo di diventare il primo continente a raggiungere la neutralità climatica, di proteggere, conservare e migliorare il capitale naturale nonché di promuovere e attuare i processi rispettosi dell'ambiente e delle risorse nell'economia e nella società.

L'elemento centrale del «Green Deal» è il piano di azione<sup>24</sup> per l'economia circolare, presentato l'11 marzo 2020 dalla Commissione europea e sostenuto il 10 febbraio 2021 dal Parlamento europeo<sup>25</sup>. Il piano di azione contiene un pacchetto di iniziative collegate le une con le altre, il cui scopo è creare un quadro (giuridico) solido e coerente grazie al quale prodotti, servizi e modelli di attività sostenibili diventino la norma. Altre misure mirano a ridurre i rifiuti, a orientare le catene di creazione di valore e di approvvigionamento allo sviluppo sostenibile e a garantire il buon funzionamento del mercato interno dell'UE per le materie prime secondarie di elevata qualità.

Visti gli stretti legami economici tra la Svizzera e l'UE, l'ulteriore sviluppo delle misure di economia circolare da parte della Commissione europea comporta una necessità di agire in materia di politica commerciale e ambientale. Da un lato, occorre evitare distorsioni supplementari della concorrenza e ostacoli al commercio tenendo conto dei principali sviluppi europei nella definizione delle misure nazionali. Dall'altro, per le imprese attive in Svizzera il «Green Deal europeo» costituisce un'opportunità nei settori dell'economia circolare, della salvaguardia delle risorse e del cleantech.

### **5.2 Regolamentazione nel settore dei prodotti e delle opere edili**

Da molti anni la Svizzera integra nell'ordinanza sull'efficienza energetica (OEEne, RS 730.02) la maggior parte delle esigenze sull'efficienza energetica contenuti nei regolamenti di esecuzione della direttiva dell'Unione europea sulla progettazione ecocompatibile. Nel 2020 sono state introdotte le prime esigenze sull'efficienza energetica, tra cui la reperibilità di pezzi di ricambio e le istruzioni per la riparazione, per sei gruppi di prodotti (ad es. lavatrici e lavastoviglie). Questa armonizzazione con le norme, le categorie e i termini utilizzati nell'UE è conforme alla legge federale sugli ostacoli tecnici al commercio: il traffico merci con l'UE viene quindi facilitato per i fabbricanti, gli importatori e i commercianti svizzeri interessati. Nell'ambito del suo piano di azione per l'economia circolare e della direttiva sulla progettazione ecocompatibile, l'UE prevede di apportare modifiche per altri gruppi

<sup>23</sup> COM (2019) 640 finale: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=COM:2019:640:FIN>.

<sup>24</sup> COM (2020) 98 final: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=COM:2020:98:FIN>.

<sup>25</sup> Risoluzione del Parlamento europeo del 10 febbraio 2021 sul nuovo piano d'azione per l'economia circolare (2020/2077(INI)).

---

di prodotti, in particolare i telefoni cellulari, i tablet e i computer portatili. Il 10 dicembre 2020 la Commissione europea ha adottato una proposta di regolamentazione relativa alla sostenibilità delle batterie<sup>26</sup>.

Il regolamento dell'UE sui prodotti da costruzione (Construction Products Regulation, CPR)<sup>27</sup> è attualmente sottoposto a revisione per rielaborare le esigenze di base per le opere edili e in particolare quella sull'«uso sostenibile delle risorse naturali» e probabilmente estenderle nell'ottica della sostenibilità. I dettagli concreti riguardanti l'impostazione del regolamento saranno noti tra due o tre anni. La legislazione svizzera sui prodotti da costruzione<sup>28</sup>, che si applica alla messa in commercio di materiali da costruzione, è strettamente collegata al CPR. L'accordo bilaterale con l'UE sul reciproco riconoscimento in materia di valutazione della conformità (Mutual Recognition Agreement, MRA, RS 0.946.526.81) permette alla Svizzera di accedere senza ostacoli al mercato interno europeo dei prodotti del settore della costruzione. L'articolo 35j PP-LPamb concerne le esigenze per l'impiego, la separabilità e il riutilizzo di materiali da costruzione e non incide quindi sull'equivalenza della legislazione svizzera sui prodotti da costruzione con il CPR dell'UE.

### **5.3 Regolamentazione nel settore dei rifiuti e delle materie prime**

Nel 2015 la Commissione europea ha pubblicato il Pacchetto Economia circolare allo scopo di realizzare il passaggio da un'economia lineare a un'economia circolare e al contempo di ridurre il più possibile la produzione di rifiuti. Il pacchetto era composto da due parti: il pacchetto sui rifiuti e il piano di azione per l'economia circolare. Nell'ambito del pacchetto sui rifiuti sono state rielaborate la direttiva relativa ai rifiuti (2008/98/CE), la direttiva sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio (94/62/CE), la direttiva relativa alle discariche di rifiuti (1999/31/CE) e la direttiva che modifica le direttive 2000/53/CE relativa ai veicoli fuori uso, 2006/66/CE relativa a pile e accumulatori e ai rifiuti di pile e accumulatori e 2012/19/UE sui rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche. Sulla base del piano di azione per l'economia circolare è stata redatta la strategia europea sulla plastica che ha dato luogo alla direttiva (EU)2019/904 sulla riduzione dell'incidenza di determinati prodotti di plastica sull'ambiente. Queste direttive costituiscono gli strumenti chiave per promuovere la salvaguardia delle risorse e rafforzare l'economia circolare nel settore dei rifiuti. Gli elementi centrali delle direttive sono la nozione di responsabilità estesa del produttore, le esigenze relative ai prodotti e la definizione di obiettivi (quote). Gli Stati membri dell'UE sono tenuti a recepire queste direttive nel diritto nazionale, ma generalmente dispongono di un certo margine di manovra.

<sup>26</sup> COM (2020) 798 finale: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=COM:2020:798:FIN>.

<sup>27</sup> Regolamento (UE) n. 305/2011.

<sup>28</sup> Legge sui prodotti da costruzione, LProdC, RS 933.0; ordinanza sui prodotti da costruzione, OProdC, RS 933.01; ordinanza dell'UFCL sulla designazione di atti normativi d'esecuzione e atti normativi delegati europei relativi a prodotti da costruzione, RS 933.011.3.

---

In confronto a quello europeo il sistema svizzero di gestione dei rifiuti era finora più incentrato su una gestione rispettosa dell'ambiente e sulla chiusura dei cicli che sulla promozione di una durata di vita più lunga dei prodotti. Fondamentalmente, però, la Svizzera persegue gli stessi obiettivi dell'UE.

Le modifiche proposte nell'ambito della presente revisione vanno nella stessa direzione delle direttive dell'UE. Offrono il margine di manovra necessario per permettere, all'occorrenza, di procedere a un'armonizzazione con il diritto dell'UE nell'ambito dell'attuazione a livello di ordinanza ed evitare così distorsioni della concorrenza o ostacoli al commercio. L'attuazione potrà tuttavia essere adeguata al contesto svizzero, in altri termini al sistema nazionale di gestione dei rifiuti.

## **6 Aspetti giuridici**

### **6.1 Costituzionalità**

Le modifiche della LPAmb si basano principalmente sulla competenza legislativa generale prevista dall'articolo 74 capoverso 1 Cost., che conferisce alla Confederazione la prerogativa di emanare prescrizioni sulla protezione dell'uomo e del suo ambiente naturale da effetti nocivi o molesti. Gli obiettivi del progetto sono inoltre conformi all'articolo 73 Cost., che incarica la Confederazione e i Cantoni di operare a favore di un rapporto durevolmente equilibrato tra la natura, la sua capacità di rinnovamento e la sua utilizzazione da parte dell'uomo. Nella misura in cui le disposizioni nuove o rivedute concernono anche il carico inquinante causato all'estero, la Confederazione può altresì fondarsi sull'articolo 54 Cost., che al capoverso 2 menziona la salvaguardia delle risorse naturali in quanto esplicito obiettivo della politica estera svizzera.

La possibilità di imporre esigenze relative al consumo di risorse sulla progettazione di prodotti e di imballaggi nonché sulle costruzioni permetterà di ridurre gli effetti ambientali nei settori della produzione e del consumo di prodotti nonché dell'edilizia, poiché ogni volta sarà tenuto conto dell'intero ciclo di vita delle risorse. Siccome questi effetti ambientali non concernono soltanto l'impatto negativo ai sensi della LPAmb ma toccano anche altri settori ambientali come la salvaguardia della qualità delle acque o la protezione delle foreste, vi è un nesso anche con le disposizioni costituzionali degli articoli 76 (acque), 77 (foreste), 78 (protezione della natura e del paesaggio), 79 (pesca e caccia) nonché 89 (politica energetica). Anche in questi settori la Confederazione dispone di competenze legislative, siano esse esaustive o no. L'obbligo della Confederazione di assumere un ruolo esemplare nell'ambito delle proprie opere edili e l'adeguamento della LAPub quanto alle commesse pubbliche rispettose delle risorse sono competenze intrinseche della Confederazione (per le quali, conformemente alla prassi, può essere richiamato l'art. 173 cpv. 2 Cost. ).

La modifica della LEnec concernente la presa in considerazione dell'energia grigia nelle costruzioni si basa principalmente sull'articolo 89 capoverso 2 Cost.. Le summenzionate basi costituzionali relative alla protezione dell'ambiente possono essere considerate a titolo complementare.

---

## 6.2                      **Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera**

Nel settore del commercio di prodotti e prestazioni la Svizzera è legata da vincoli in seno all'OMS e dagli accordi di libero scambio o dagli accordi bilaterali nei confronti dell'UE e di Stati terzi. Questi accordi sono rilevanti per le misure di salvaguardia delle risorse e rafforzamento dell'economia circolare proposte nel presente progetto, in particolare la definizione di requisiti per la messa in commercio di prodotti e di imballaggi, e devono essere presi in considerazione durante la concretizzazione delle misure nel diritto nazionale.

Le esigenze relative alla messa in commercio di prodotti e imballaggi o i divieti corrispondenti, emanati sulla base degli articoli 30a, 30d capoverso 4 o 35i PP-LPamb, non devono violare le prescrizioni sulle nuove restrizioni quantitative sancite dall'Accordo generale del 30 ottobre 1947<sup>29</sup> sulle tariffe doganali e il commercio (GATT). La Svizzera può far valere l'articolo relativo alle eccezioni generali del GATT per giustificare la restrizione di ammissione. Occorre tuttavia prestare attenzione che non ci siano discriminazioni ingiustificate o protezionismo celato.

In caso di esigenze legate alla tecnologia usata per la produzione o i prodotti occorre altresì conformarsi all'Accordo sugli ostacoli tecnici agli scambi (Accordo OTC)<sup>30</sup> nell'ambito del quale il principio di non discriminazione deve parimenti essere preso in considerazione. Inoltre, una misura non può essere più restrittiva agli effetti degli scambi di quanto sia necessario al fine di raggiungere un obiettivo legittimo, come la protezione dell'ambiente. Le prescrizioni tecniche devono fondarsi su norme internazionali nella misura in cui queste ultime sono disponibili e sembrano appropriate per l'obiettivo politico perseguito. Nell'ambito dell'Accordo OTC la Svizzera è tenuta a sottoporre i progetti di prescrizioni tecniche, prima della loro approvazione, agli altri Stati membri dell'OMC affinché prendano posizione (cosiddetta notificazione).

La Svizzera è inoltre legata dall'Accordo di libero scambio (ALS)<sup>31</sup> concluso nel 1972 con la Comunità economica europea. L'articolo 13 ALS prevede il divieto di nuove restrizioni quantitative e misure di effetto equivalente. Si è in presenza di misure di effetto equivalente quando il commercio è ostacolato direttamente o indirettamente, nei fatti o potenzialmente. Le eventuali misure del Consiglio federale basate sull'articolo 30a, 30d capoverso 4 e 35i PP-LPamb dovranno essere concepite in modo da non violare l'articolo 13 ALS e quindi da rispettare le regole dell'UE. Conformemente all'articolo 20 ALS, sono possibili eccezioni se le restrizioni sono giustificate da motivi di tutela della salute e della vita delle persone e degli animali o di preservazione dei vegetali. Tuttavia le misure adottate dal Consiglio federale devono rispettare il principio di proporzionalità e non devono costituire un mezzo di discriminazione arbitraria, né una restrizione dissimilata al commercio.

<sup>29</sup> RS **0.632.21**

<sup>30</sup> RS **0.632.20** allegato 1A.6

<sup>31</sup> RS **0.632.401**

---

Oltre all'ALS, si applicano altri due accordi bilaterali Svizzera-UE: l'accordo tra la Confederazione Svizzera e la Comunità europea sul reciproco riconoscimento in materia di valutazione della conformità<sup>32</sup> e l'Accordo tra la Confederazione Svizzera e la Comunità europea sul commercio di prodotti agricoli (Accordo agricolo)<sup>33</sup>. Nel caso di esigenze per la messa in commercio di prodotti coperti da questi accordi devono essere considerati gli effetti sul principio di equivalenza delle legislazioni. Anche nell'ambito di questi accordi la Svizzera è tenuta a sottoporre ai suoi partner commerciali, mediante la procedura di notificazione, le modifiche normative previste che sono rilevanti.

In sintesi, è possibile affermare che il presente progetto preliminare è fondamentalmente compatibile con gli obblighi internazionali della Svizzera. Al momento dell'attuazione a livello di ordinanza occorrerà tenere conto delle suddette esigenze del diritto commerciale internazionale al fine di garantirne il rispetto nei singoli casi.

L'articolo 30 capoverso 4 LAPub modificato, secondo il quale il committente non solo *può* prevedere specifiche tecniche per la conservazione delle risorse naturali o la protezione dell'ambiente ma *deve* prevederle laddove ciò risultasse opportuno, è conforme all'articolo X capoverso 6 dell'Accordo riveduto del 30 marzo 2012<sup>34</sup> sugli appalti pubblici (GPA 2012). Tuttavia la regolamentazione non deve portare a favorire gli offerenti nazionali o produrre altri effetti che ostacolano il commercio. Oltre al divieto di discriminazione (art. IV GPA 2012) devono essere osservate soprattutto le disposizioni dell'articolo XXII capoversi 6–8 GPA 2012 («standstill», ossia nessuna nuova misura discriminatoria o eliminazione di quelle esistenti, contenuto di futuri negoziati e attuazione del programma di lavoro del GPA 2012 sullo sviluppo sostenibile). La formulazione delle specifiche tecniche non deve inoltre provocare una distorsione della concorrenza<sup>35</sup>.

### **6.3 Forma dell'atto**

Il presente progetto preliminare contiene disposizioni importanti che sanciscono regole di diritto che in virtù dell'articolo 164 capoverso 1 Cost. e dell'articolo 22 capoverso 1 LParl devono essere emanate sotto forma di legge federale. In quanto tale, la legge sottostà a referendum facoltativo (art. 141 cpv. 1 lett. a Cost.).

### **6.4 Subordinazione al freno alle spese**

Secondo l'articolo 159 capoverso 3 lettera b Cost. le disposizioni in materia di sussidi contenute in leggi e decreti federali di obbligatorietà generale nonché i crediti d'impegno e le dotazioni finanziarie implicanti nuove spese uniche di oltre 20 milioni di franchi o nuove spese ricorrenti di oltre 2 milioni di franchi richiedono il consenso della maggioranza dei membri di ciascuna Camera.

<sup>32</sup> RS **0.946.526.81**

<sup>33</sup> RS **0.916.026.81**

<sup>34</sup> RS **0.632.231.422**

<sup>35</sup> Cfr. messaggio concernente la revisione totale della legge federale sugli acquisti pubblici del 15 febbraio 2017, FF 2017 1587, in particolare pag. 1681.

---

Il presente progetto di revisione della LPAmb contiene due disposizioni nuove e due disposizioni complementari in materia di sussidi:

- l’articolo 49 capoverso 1 LPAmb (ampliamento della formazione e della formazione continua)
- l’articolo 49 capoverso 3 LPAmb (aggiunta dell’introduzione sul mercato di innovazioni)
- l’articolo 49a lettera a LPAmb (nuovo: progetti di informazione e consulenza)
- l’articolo 49a lettera b LPAmb (nuovo: piattaforme)

Queste disposizioni sui sussidi sono descritte ai numeri 2.9, 3.1 e 6.4. Nessuna di esse prevede oneri supplementari periodici di oltre 2 milioni di franchi per l’attuazione. Per questo motivo, non sottostanno al freno all’indebitamento.

## **6.5 Rispetto del principio di sussidiarietà e del principio dell’equivalenza fiscale**

Il presente progetto di legge non modifica le competenze della Confederazione, dei Cantoni e dei Comuni. L’esecuzione dei nuovi compiti introdotti nella LPAmb è trasferita ai Cantoni secondo il principio sancito nell’articolo 36 LPAmb; fa eccezione l’articolo 35i PP-LPAmb, che permette di sottoporre la messa in commercio di prodotti a determinate esigenze e la cui esecuzione spetta alla Confederazione in virtù dell’articolo 41 capoverso 1 PP-LPAmb. La Confederazione assume inoltre compiti di ordine superiore quali la rendicontazione, la definizione di obiettivi e la concessione di sussidi; può inoltre partecipare, in stretta collaborazione con i Cantoni e il settore privato, all’esercizio di piattaforme dedicate alla salvaguardia delle risorse e al rafforzamento dell’economia circolare. Infine è responsabile dell’adempimento dei compiti che la riguardano direttamente, come l’esame del diritto federale rispetto alle iniziative dell’economia e il ruolo esemplare che è chiamata ad assumere per quanto concerne le proprie opere edili.

Con la modifica prevista della LEne la competenza di emanare prescrizioni conformi ai principi predefiniti e la relativa esecuzione continua a essere attribuita ai Cantoni come nel vigente articolo 45 LEne. Siccome la LAPub si rivolge ai servizi incaricati degli appalti pubblici a livello federale, l’esecuzione dell’articolo 30 LAPub spetta alla Confederazione. Il progetto è quindi conforme al principio della sussidiarietà.

I vantaggi del progetto, ossia la riduzione dell’inquinamento ambientale e la salvaguardia delle risorse naturali si faranno sentire su tutto il territorio nazionale e in parte anche all’estero. La Confederazione e i Cantoni assumono l’onere legato all’esecuzione e al controllo conformemente alle suddette competenze. Il rispetto del principio dell’equivalenza fiscale è quindi garantito.

## **6.6 Conformità alla legge sui sussidi**

Il progetto preliminare prevede aggiunte alle disposizioni sui sussidi. L’importanza dei sussidi, la loro gestione e la procedura di concessione dei contributi sono tematizzate qui di seguito al fine di completare i commenti relativi agli articoli 49 e 49a PP-LPAmb che figurano ai numeri 2.9, 3.1 e 6.4.

## **Importanza dei sussidi per gli obiettivi perseguiti dalla Confederazione**

---

Gli obiettivi contemplati dalla modifica di legge che concernono i sussidi sono molteplici: l'accento è messo principalmente sulla salvaguardia delle risorse naturali e sulla promozione dell'economia circolare, che dal canto loro riducono la dipendenza dalle importazioni di materie prime e di materiali.

Concretamente si tratta di aumentare la durata di vita dei prodotti, incoraggiare gli acquisti sostenibili, migliorare l'efficienza nell'uso dei materiali, promuovere l'impiego di materiali rispettosi dell'ambiente o riciclati nell'edilizia, di ridurre il littering e gli imballaggi e di prevenire i rifiuti. Le misure che rispondono ai principi dell'economia circolare danno risultati soltanto se tutti gli attori coinvolti cooperano nel miglior dei modi per chiudere il ciclo. Grazie alle nuove possibilità previste in materia di aiuti finanziari, la Confederazione è in grado di accompagnare attivamente il processo di conversione e, in particolare, di ridurre i costi legati all'informazione, di sostenere la formazione e la formazione continua degli specialisti e di promuovere lo scambio di esperienze, lo sviluppo di progetti e il coordinamento delle misure.

L'iniziativa parlamentare 20.433 permetterà di armonizzare gli aiuti finanziari iscritti nella LPAmb con quelli previsti da altre leggi con scopi affini (LPNP, LPAc) e dalla LEn. Nella legge attuale sulla protezione dell'ambiente le possibilità di aiuti finanziari sono molto limitate. A causa di questa lacuna gli sforzi che contribuiscono in maniera importante all'economia circolare e alla riduzione delle importazioni di materie prime, e quindi alla sicurezza dell'approvvigionamento, possono difficilmente essere sostenuti.

La Svizzera occupa una posizione di spicco nel campo della ricerca e dell'innovazione. Sostiene la ricerca con contributi finanziari importanti, ma la promozione dell'innovazione è fortemente ridotta a partire dalla fase dei prototipi di laboratorio (Technology Readiness Level TRL 4). Inoltre, diversamente dall'UE e anche dagli Stati Uniti, a partire dal livello TRL 8 la Confederazione non sostiene più l'introduzione sul mercato di innovazioni promettenti nel settore dell'economia circolare. La modifica proposta permetterà di colmare questa lacuna.

Le quattro disposizioni in materia di sussidi hanno in comune il fatto di ridurre gli effetti negativi esterni. Nell'ambito della salvaguardia delle risorse e dell'economia circolare deve perlopiù essere assunta una prospettiva a lungo termine, sia per quanto concerne gli investimenti in infrastrutture durevoli sia per quel che riguarda i cambiamenti dei processi di produzione. Dato che le imprese devono spesso seguire una prospettiva a breve o medio termine, le disposizioni sui sussidi, sia nuove che modificate, permetteranno di contrastare dal punto di vista economico i fallimenti dei meccanismi di mercato.

### **Gestione materiale e finanziaria dei sussidi**

Attraverso le disposizioni sui sussidi per l'informazione e la consulenza, le piattaforme nonché la formazione e la formazione continua la Confederazione può sostenere finanziariamente attività specifiche nell'ambito di un progetto condotto da organizzazioni private e pubbliche. I fondi provverranno dal credito Formazione e ambiente (A231.0370). I fondi per l'introduzione sul mercato di innovazioni con-

---

formemente all'aggiunta all'articolo 49 capoverso 3 LPAmb provverranno dal credito Promozione delle tecnologie ambientali (A 236.0121).

### **Procedura di concessione dei contributi e struttura dei sussidi**

Esistono procedure e criteri standardizzati per la valutazione delle domande e la concessione di aiuti finanziari nel settore della formazione e della formazione continua. La Confederazione garantisce l'impiego ottimale dei fondi disponibili stabilendo criteri orientati agli effetti per la presentazione di domande di sussidi, la realizzazione di progetti e la rendicontazione. La stessa procedura si applicherebbe anche all'attuazione dell'articolo 49 capoverso 1 LPAmb modificato e si estenderebbe all'attuazione dell'articolo 49a LPAmb.

Per l'attuazione dell'articolo 49 capoverso 3 LPAmb esistono già procedure e criteri collaudati e gli aiuti finanziari devono essere rimborsati per un importo pari ai proventi realizzati se i risultati dei lavori di sviluppo sono usati a fini commerciali. L'articolo 49 capoverso 3 LPAmb sancisce che il Consiglio federale debba presentare alle Camere federali ogni cinque anni un rapporto sull'efficacia della promozione delle tecnologie ambientali. Questo rapporto ingloberebbe ora anche le attività legate all'introduzione sul mercato.

Queste disposizioni permetteranno di dare vita a impulsi essenziali per aumentare l'efficienza nell'impiego delle risorse e rafforzare l'economia circolare.

Gli aiuti finanziari non possono superare il 50 per cento dei costi. Le organizzazioni che beneficiano di aiuti finanziari si assumono sempre almeno la metà dei costi complessivi.

## **6.7 Delega di competenze legislative**

Il progetto contiene diverse norme di delega che conferiscono al Consiglio federale competenze legislative a livello di ordinanza. Tali deleghe esulano dalla competenza generale di esecuzione e sono contenute nei seguenti articoli.

Conformemente alla proposta di una minoranza il Consiglio federale può, in virtù dell'articolo 30a lettera a PP-LPAmb, sottoporre a pagamento o vietare la messa in commercio di prodotti destinati a essere impiegati una sola volta e per breve tempo, se i vantaggi del loro impiego non giustificano il carico che ne deriva per l'ambiente. Il Consiglio federale mantiene la competenza di vietare prodotti di questo tipo. Potrà inoltre sottoporre a pagamento la messa in commercio di determinati prodotti impiegati una sola volta e per breve tempo. Nel concretizzare queste misure nella legislazione di attuazione il Consiglio federale dovrà esaminare, caso per caso, se l'introduzione di un divieto o di un obbligo di pagamento rispetta il principio della proporzionalità. Inoltre, prima di emanare il diritto di esecuzione, dovrà esaminare se il settore interessato può raggiungere da solo e con misure volontarie gli obiettivi perseguiti (art. 41a PP-LPAmb). La delega di competenze legislative al Consiglio federale è giustificata poiché occorre esaminare, caso per caso, quali prodotti monouso causano un impatto ambientale non giustificato dai vantaggi che procura il loro impiego.

Secondo l'articolo 30b capoverso 2 lettera c il Consiglio federale può prescrivere a chi mette in commercio prodotti che come rifiuti si prestano a essere riciclati o

---

devono essere trattati in modo speciale di togliere i prodotti (invenduti) dall'imballaggio e raccogliarli in modo differenziato. Questa descrizione generale nella legge è necessaria, vista l'evoluzione delle condizioni tecniche, e alleggerisce il testo giuridico; definisce altresì il quadro con sufficiente precisione affinché i dettagli tecnici possano essere specificati a livello di ordinanza.

L'articolo 30*d* capoverso 4 del progetto, che corrisponde all'articolo 30*d* lettera b LPAmb vigente, prevede che il Consiglio federale possa limitare l'impiego di materiali e prodotti per determinati scopi, se ciò favorisce lo smercio di analoghi prodotti riciclati e non comporta né costi supplementari né un pregiudizio della qualità importanti. Una simile prescrizione dal carattere generale è necessaria a livello di legge per dare al Consiglio federale la possibilità di definire i settori di applicazione concreti nella legislazione di esecuzione tenendo conto delle costanti evoluzioni tecniche.

L'articolo 31*b* capoverso 4 vuole permettere ai privati di farsi carico della raccolta e del riciclaggio dei rifiuti urbani riciclabili che sono attualmente sottoposti al monopolio di smaltimento dei Cantoni (art. 31*b* cpv. 1 LPAmb). L'attribuzione delle competenze di concretizzazione al Consiglio federale è giustificata da diverse ragioni. Dato che la raccolta e il riciclaggio dei rifiuti urbani non sono sempre opportuni sul piano ecologico e che le capacità tecniche e organizzative relative alle possibilità di riciclaggio continuano a evolvere, il Consiglio federale è chiamato a fornire un orientamento chiaro. Inoltre, la sicurezza dello smaltimento e la protezione dell'ambiente richiedono che il Consiglio federale emani talune prescrizioni minime valide in tutto il Paese e adeguate regolarmente.

Conformemente all'articolo 35*i* capoverso 1 PP-LPAmb il Consiglio federale può subordinare a determinate esigenze la messa in commercio di prodotti e imballaggi in funzione del loro carico inquinante. La natura di queste esigenze è descritta alle lettere a–c. L'applicazione e la definizione, a livello di ordinanza, di queste esigenze concernenti talune categorie di prodotti e imballaggi, tenendo conto dell'evoluzione dello stato della tecnica, delle iniziative volontarie esistenti e del principio generale della proporzionalità, sono appropriate.

L'articolo 35*j* capoverso 1 PP-LPAmb autorizza il Consiglio federale a subordinare le opere edili, in funzione del loro carico inquinante, a requisiti riguardanti l'utilizzo di materiali da costruzione e componenti rispettosi dell'ambiente, l'utilizzo di materiali da costruzione recuperati, la separabilità dei componenti utilizzati e il riutilizzo di componenti. Questa descrizione generale alleggerisce il testo giuridico e definisce il quadro con sufficiente precisione affinché i dettagli tecnici possano essere specificati a livello di ordinanza.

L'articolo 48*a* PP-LPAmb delega al Consiglio federale la competenza di emanare prescrizioni per l'autorizzazione di progetti pilota innovativi, purché queste prescrizioni siano limitate nel tempo, nello spazio e per quanto riguarda la materia e servano ad acquisire l'esperienza necessaria all'ulteriore sviluppo della LPAmb e alla sua esecuzione. La delega di competenze legislative al Consiglio federale intende permettere, in condizioni chiaramente definite, l'acquisizione flessibile e in tempo voluto di conoscenze mirate in vista dello sviluppo della legge e della sua applicazione ed è quindi giustificata.

---

## **6.8 Protezione dei dati**

Il progetto non contiene disposizioni sulla protezione dei dati.