

02.436

**Iniziativa parlamentare
Semplificazione dell'esame dell'impatto sull'ambiente e
prevenzione degli abusi mediante una definizione più preci-
sa del diritto di ricorso delle associazioni**

**Avamprogetto e rapporto esplicativo della Commissione degli affari
giuridici del Consiglio degli Stati**

del 9 dicembre 2004

Compendio

Nell'ambito dell'iniziativa parlamentare depositata dal consigliere agli Stati Hans Hoffmann (02.436 Semplificazione dell'esame dell'impatto sull'ambiente e prevenzione degli abusi mediante una definizione più precisa del diritto di ricorso delle associazioni) la Commissione degli affari giuridici del Consiglio degli Stati propone essenzialmente di modificare la legge sulla protezione dell'ambiente e la legge sulla protezione della natura e del paesaggio. Il presente avamprogetto si prefigge di snellire le procedure per l'esame dell'impatto sull'ambiente, di prevenire abusi in relazione con l'esercizio del diritto di ricorso delle organizzazioni di protezione dell'ambiente e di accelerare le procedure per le licenze di costruzione.

Per quanto concerne l'esame dell'impatto sull'ambiente (EIA), la Commissione propone alcune misure concrete. Anzitutto l'indagine preliminare potrà fungere da EIA nei casi in cui il contesto sia chiaro, mentre l'elenco degli impianti e dei valori soglia per l'EIA dovrà essere riesaminato periodicamente secondo i criteri restrittivi sanciti nella legge. Inoltre, i progetti di costruzione pubblici o quelli privati che beneficiano di una concessione non dovranno più essere motivati nel rapporto sull'impatto ambientale. Da ultimo, si rinuncia a inserire nel rapporto misure supplementari a quelle previste dalla protezione dell'ambiente che consentirebbero di ridurre ulteriormente il carico ambientale.

Le proposte relative al diritto di ricorso delle organizzazioni di protezione dell'ambiente sono di natura diversa. Alcune concernono le organizzazioni stesse che, per essere legittimate a ricorrere, devono essere attive a livello nazionale e perseguire scopi meramente ideali. Il diritto di ricorso è inoltre limitato agli ambiti legali che rientrano da almeno 10 anni nel loro statuto. La competenza a presentare ricorso spetta di norma all'organo direttivo.

La Commissione ritiene inoltre che la valutazione ambientale dei progetti di costruzione debba essere effettuata già a livello di pianificazione del territorio. Con una mozione (04.3664) incarica il Consiglio federale di proporre provvedimenti in ambito sia legislativo che esecutivo al fine di garantire il coordinamento fra protezione dell'ambiente e pianificazione del territorio. Se un'organizzazione ha ommesso di formulare una censura ammissibile contro un piano di utilizzazione stabilito in una decisione formale o se le censure sono state respinte definitivamente, essa non può più farle valere nell'ambito di una procedura ulteriore. Per evitare che opposizioni e ricorso ostacolino oltremisura la realizzazione di progetti, occorre che i lavori di costruzione possano essere iniziati in anticipo nelle parti dell'impianto la cui realizzazione non dipende dall'esito della procedura.

Infine, la Commissione definisce quali sono gli accordi illeciti fra richiedenti e organizzazioni. In particolare vuole evitare che le organizzazioni di protezione dell'ambiente acquisiscano una posizione simile alle autorità. Sono pertanto considerati illeciti gli accordi che concernono prestazioni finanziarie o di altro genere quando sono destinati a imporre obblighi di diritto pubblico, a realizzare misure che non sono previste dal diritto pubblico o che non sono attinenti al progetto o a

indennizzare una rinuncia all'impugnazione o un altro comportamento che abbia un'influenza sulla procedura. L'autorità non entra nel merito di un ricorso se questo è abusivo o se il richiedente può esibire la prova che l'organizzazione ha avanzato pretese concernenti prestazioni illecite.

Rapporto

1 Genesi del progetto

1.1 Iniziativa parlamentare

Il 19 giugno 2002, il consigliere agli Stati Hans Hoffman ha depositato un'iniziativa parlamentare volta a semplificare l'esame dell'impatto sull'ambiente (EIA) nella legislazione sulla protezione dell'ambiente e a prevenire gli abusi mediante una definizione più precisa del diritto di ricorso delle organizzazioni. Concretamente, l'autore dell'iniziativa propone di:

- effettuare un EIA solo per i progetti che possono violare in misura considerevole le prescrizioni in materia di protezione ambientale;
- inscrivere nel rapporto sull'EIA solo gli elementi assolutamente necessari per la valutazione del progetto secondo le disposizioni in materia di protezione ambientale; e
- rinunciare a un vero e proprio rapporto sull'EIA se, in base a un rapporto sommario, non sono da aspettarsi incidenze considerevoli.

L'autore dell'iniziativa propone di limitare il diritto di ricorso delle organizzazioni di protezione dell'ambiente alle disposizioni della legge sulla protezione dell'ambiente o alle sue ordinanze d'esecuzione. Ritiene inoltre che il diritto di ricorso delle organizzazioni impegnate nell'ambito della protezione della natura, del paesaggio e della conservazione dei monumenti storici dovrebbero limitarsi a perseguire i loro scopi.

Il 15 maggio 2003, la Commissione degli affari giuridici del Consiglio degli Stati (di seguito la Commissione) ha proceduto all'esame preliminare dell'iniziativa parlamentare e con 7 voti favorevoli e 4 astensioni ha proposto di darvi seguito. Nelle sue considerazioni, la Commissione ha precisato che, dando seguito all'iniziativa parlamentare, non intendeva abolire l'esame dell'impatto sull'ambiente né il diritto di ricorso delle organizzazioni per la protezione dell'ambiente. Riteneva invece opportuno che il Parlamento esaminasse approfonditamente tutta la problematica, in particolare lo svolgimento delle procedure e l'estensione del campo di applicazione degli esami dell'impatto sull'ambiente e del diritto di ricorso delle organizzazioni. Reputava necessario chiarire, coordinare meglio e semplificare le procedure, che sono spesso onerose e ritardano i progetti in costruzione. Secondo la Commissione, il Parlamento ha spesso evitato di trattare queste questioni delicate. Non si tratta tuttavia di sottoporre a revisione il diritto ambientale materiale, bensì di ridefinirne l'attuazione nell'ottica di accelerare la procedura. I miglioramenti apportati in questo ambito andrebbero a beneficio di tutte le parti e scoraggerebbero coloro che domandano attualmente la soppressione del diritto di ricorso delle organizzazioni.

Il 18 giugno 2003, il Consiglio degli Stati ha dato seguito all'iniziativa senza voti contrari. Alcuni parlamentari hanno tuttavia precisato che, pur non opponendosi a un esame delle procedure, non condividevano l'istituzione di una nuova normativa come quella proposta dall'autore dell'iniziativa (Boll. Uff. S del 18 giugno 2003).

Conformemente all'articolo 21^{quater} capoverso 1 della legge sui rapporti fra i Consigli (LRC) ¹, il Consiglio degli Stati ha incaricato la Commissione degli affari giuridici di elaborare un progetto di atto legislativo.

1.1.1 Altri interventi parlamentari sullo stesso tema

A partire dagli anni Novanta, il diritto di ricorso delle organizzazioni di protezione dell'ambiente è stato oggetto di parecchi interventi parlamentari. A più riprese, è stato dibattuto in seno al Parlamento. Nel dicembre 2000, il Consiglio degli Stati ha adottato una mozione (00.3476 Mo. Hans Hoffmann. Precisazioni in merito all'esame dell'impatto sull'ambiente e diritto di ricorso delle associazioni nella LPAmb e nella LPN) con 24 voti contro 8, che aveva lo stesso tenore dell'iniziativa. La mozione è stata tuttavia respinta dal Consiglio nazionale nel settembre 2001 con 80 voti contro 78. In questa stessa data, il Consiglio nazionale ha adottato un postulato della Commissione degli affari giuridici del Consiglio nazionale (CAG-N) (01.3266) che incaricava il Consiglio federale di allestire un rapporto sulle incidenze dell'EIA sull'applicazione delle prescrizioni in materia di protezione dell'ambiente e sulle procedure di autorizzazione nonché sulle misure di miglioramento opportune.

Nel giugno 2000, il Consiglio nazionale ha deciso, con 102 voti contro 69, di non dare seguito all'iniziativa parlamentare Hans Fehr (99.442) volta a sopprimere il diritto di ricorso delle organizzazioni. Ha inoltre respinto una mozione (98.3300 Mo. Christian Speck. Soppressione del diritto di ricorso delle organizzazioni di protezione dell'ambiente che commettono attività illegali) con 64 voti contro 61. Ha inoltre trasmesso un postulato della CAG-N (00.3188) che incarica il Consiglio federale di esaminare la possibilità di creare una Carta delle trattative quale codice morale per i richiedenti e per le organizzazioni ambientaliste legittimate a ricorrere. L'11 dicembre 2003, il Consiglio nazionale ha nuovamente rifiutato, con 96 voti contro 80, di dare seguito a un'iniziativa del consigliere nazionale Jakob Freund (02.441) volta a sopprimere il diritto di ricorso delle organizzazioni. Il 19 marzo 2004, il consigliere nazionale Schibli ha depositato un'iniziativa parlamentare (04.421) che si prefigge nuovamente lo stesso obiettivo. Attualmente, tale iniziativa è pendente presso la Commissione degli affari giuridici del Consiglio nazionale.

I ricorsi presentati nella primavera 2004 contro il progetto dello stadio di calcio dell'Hardturm a Zurigo e contro un progetto di costruzione della ditta IKEA, hanno dato luogo a parecchi interventi parlamentari². Infine, il 6 ottobre 2004, il diritto di ricorso delle organizzazioni di protezione dell'ambiente è stato oggetto di un dibattito in seno al Consiglio nazionale in seguito a un'interpellanza urgente del Gruppo UDC (04.3450. Sbloccare l'economia).

¹ RS 171.11

² 04.3236 Mo. Gruppo UDC. Sussidi alle ONG. Principio della pubblicità
04.3237 Ip. Gruppo UDC. Sussidi della Confederazione alle organizzazioni legittimate a ricorrere
04.3244 Ip. Zuppiger. Abuso del diritto di ricorso delle associazioni
04.3270 Ip. Gruppo RL. Misure contro la proliferazione dei ricorsi delle associazioni
04.3285 Mo. Reto Wehrli. PMI. Terza misura concreta volta a migliorare l'efficacia della procedura di ricorso nel settore dell'edilizia
04.3328 Mo. Groupe S. Sottoporre a un'approvazione preliminare gli accordi di procedura amministrativa
04.3333. Mo. S. Effetto sospensivo dei ricorsi amministrativi

1.1.2 Valutazione del diritto di ricorso delle organizzazioni di protezione dell'ambiente

Nell'ambito delle critiche formulate nei confronti del diritto di ricorso delle organizzazioni, l'Ufficio federale dell'ambiente, delle foreste e del paesaggio (UFAFP) ha incaricato alcuni professori del "Centre d'étude de technique et d'évaluation législatives" (CETEL) dell'Università di Ginevra di effettuare una valutazione del diritto di ricorso delle associazioni (Studio Flückiger, Morand, Tanquerel, in: "Cahiers de l'environnement", n. 314, UFAFP, 2000). Nella sua risposta alla mozione Hoffmann (00.3476), il Consiglio federale riassume i risultati principali scaturiti da tale valutazione come segue:

- Le organizzazioni di protezione dell'ambiente costituiscono solo una minima parte dei ricorsi interposti in ambito amministrativo (solo l'1,4 per cento circa dinanzi al Tribunale federale). Inoltre, tali ricorsi sono ammessi molto più spesso degli altri (da 3 a 5 volte più spesso): presso il Tribunale federale, è ammesso il 63 per cento dei ricorsi delle organizzazioni contro il 18 per cento soltanto degli altri ricorsi. Si può dunque affermare che le organizzazioni impieghino il loro diritto di ricorso con discrezione e solo a titolo sussidiario.
- Per applicare efficacemente il diritto ambientale, il diritto di ricorso delle associazioni costituisce una misura di sostegno appropriata e vantaggiosa dal profilo dei costi. Se tale diritto fosse abrogato, occorrerebbe rafforzare la vigilanza dello Stato al fine di garantire un'applicazione efficace delle disposizioni di legge. Complessivamente, questa soluzione risulterebbe tuttavia più costosa di quella attuale.
- Altri Paesi dispongono di una normativa in materia di diritto di ricorso delle associazioni paragonabile alla nostra.
- L'esame delle procedure decisionali concrete ha dimostrato che, se si forniscono informazioni tempestive, si consultano per tempo le organizzazioni di protezione dell'ambiente e si sottopone il progetto a un management professionale (es. discarica per sostanze residue di Oulens e campo da golf di Lavaux), è possibile evitare i ritardi anche nel caso di progetti delicati dal punto di vista ambientale.

1.1.3 Esame dell'impatto sull'ambiente e procedure di autorizzazione

In risposta a un postulato della CAG-N (01.3266), il Consiglio federale ha incaricato un gruppo di esperti di procedere a una valutazione dell'EIA (Resoconto sommario pubblicato in: "Documents de l'environnement", n. 175, UFAFP, 2004). Dall'analisi scientifica, che verteva sull'applicazione della legislazione e delle procedure in 15 studi di casi di EIA, risulta in particolare che tale esame contribuisce a realizzare l'obiettivo centrale della legge sulla protezione dell'ambiente (LPAmb, RS 814.01), secondo cui gli effetti che potrebbero divenire dannosi o molesti devono essere limitati tempestivamente. Esso favorisce l'ottimizzazione ambientale dei progetti e aumenta la loro probabilità di ricevere un'autorizzazione. Per quanto attiene alle procedure di autorizzazione, l'EIA migliora il coordinamento formale regolamentando l'intervento delle diverse autorità coinvolte. Generalmente, la procedura dei progetti con obbligo EIA è più lunga di quella dei progetti esenti da tale obbligo. Dall'inchiesta condotta presso i servizi specializzati risulta che 18

Cantoni non riscontrano alcuna differenza nel numero dei ricorsi presentati fra i progetti con obbligo EIA e quelli che non vi sono assoggettati. Gli esperti concludono affermando che l'EIA può essere migliorata semplificando e uniformando i rapporti sull'impatto ambientale. Questa possibilità accelererebbe la procedura. Essi raccomandano inoltre di migliorare l'armonizzazione tra i Cantoni nell'applicazione delle procedure.

Basandosi sui risultati di tale valutazione, il Consiglio federale intende adottare diverse misure (cfr. rapporto del Consiglio federale del 18 febbraio 2004 concernente l'attuazione dell'impatto sull'ambiente (EIA) e le procedure di autorizzazione; FF 2004 1393 seg.) volte a semplificare, in particolare, il rapporto sull'impatto e a precisarne le esigenze contenutistiche. Intende inoltre controllare periodicamente l'elenco degli impianti con obbligo EIA. Anche i Cantoni sono sollecitati ad armonizzare le loro procedure e le loro prescrizioni relative ai tipi d'impianti assoggettati all'EIA.

1.1.4 Raccomandazioni concernenti le trattative

In risposta al postulato della CAG-N del 9 maggio 2000 (00.3188), il Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni (DATEC) ha elaborato e pubblicato nell'aprile 2004 le Raccomandazioni per la conduzione di trattative riguardanti progetti che sottostanno al diritto di ricorso delle organizzazioni. Le 14 raccomandazioni illustrano le condizioni e la preparazione delle trattative, il loro svolgimento, il loro quadro giuridico, le regole fondamentali di comportamento e i requisiti che devono soddisfare i partecipanti. Questo documento di rivolge ai committenti di costruzioni, alle organizzazioni ambientaliste legittimate a ricorrere e alle autorità interessate.

Le raccomandazioni principali sono le seguenti :

- Più il progetto contestato è complesso, più importante è esaminare la pertinenza di una soluzione negoziata. Se, invece, una o più parti assumono un atteggiamento radicale, le trattative hanno poche probabilità di riuscita.
- È importante far partecipare a un progetto, il più presto possibile, le persone che sono direttamente interessate. Nella fase preliminare i margini di negoziazione sono maggiori; in seguito, è spesso difficile correggere errori fondamentali commessi nella fase di concezione di un progetto.
- Le trattative devono rispettare il quadro legale.
- I pagamenti e le misure di protezione dell'ambiente non prescritti dal diritto, che sono offerti alle organizzazioni quale compensazione per il ritiro di un ricorso, devono essere rifiutati. Ai committenti è proibito proporre tali compensazioni e alle organizzazioni ambientaliste è proibito esigerne.

1.2 Lavori della Commissione

La Commissione degli affari giuridici del Consiglio degli Stati ha trattato tale iniziativa nel corso di sette sedute (12 febbraio, 22 aprile, 21 e 22 giugno, 23 agosto, 18 e 19 ottobre, 15 novembre e 9 dicembre 2004). Nella sua seduta del mese di aprile ha proceduto all'audizione delle cerchie interessate. Ha sentito i rappresentanti

delle autorità cantonali competenti in materia di costruzioni, pianificazione del territorio e protezione dell'ambiente, delle cerchie economiche e delle organizzazioni di protezione ambientale. Per farsi un'idea più precisa delle pratiche relative agli accordi finanziari conclusi in relazione con i ricorsi delle organizzazioni ambientaliste, la Commissione ha effettuato un'inchiesta presso tali associazioni (cfr. n. 2.3). Inoltre, ha informato regolarmente la Commissione dell'ambiente, della pianificazione del territorio e dell'energia del Consiglio degli Stati (CAPTE-S) e l'ha invitata a sottoporgli un corapporto. Le proposte della CAPTE-S sono state integrate nell'avamprogetto allegato al presente rapporto esplicativo, che la Commissione ha adottato senza opposizioni, con 7 voti favorevoli e 2 astensioni.

Durante i suoi lavori la Commissione è stata appoggiata dal Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle telecomunicazioni (DATEC) e dal Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP) conformemente all'articolo 21^{quater} capoverso 2 LRC.

2 Grandi linee del progetto

2.1 Diritto vigente

L'EIA è disciplinato nell'articolo 9 capoverso 1 LPAmb, secondo il quale prima di decidere della pianificazione, costruzione o trasformazione di impianti che possono gravare notevolmente l'ambiente, l'autorità ne esamina il più presto possibile la compatibilità con le esigenze ecologiche; il Consiglio federale designa questi impianti. Il capoverso 2 precisa il contenuto del rapporto sull'EIA e i capoversi da 3 a 8 descrivono la procedura da seguire.

Il diritto di ricorso delle organizzazioni ambientaliste è previsto dal 1966 nella LPN (art. 12) e dal 1985 nella LPAmb (art. 55).

L'articolo 12 capoverso 1 LPN sancisce che, in quanto le decisioni dei Cantoni e le decisioni delle autorità federali siano impugnabili in ultima istanza mediante ricorso al Consiglio federale o ricorso di diritto amministrativo al Tribunale federale, il diritto di ricorrere spetta ai Comuni e alle associazioni aventi un'importanza nazionale che esistano da più di dieci anni e si occupino per statuto della protezione della natura e del paesaggio, della conservazione dei monumenti storici o di scopi affini puramente ideali. L'articolo 55 capoverso 1 LPAmb prevede che, se è ammesso il ricorso amministrativo al Consiglio federale o il ricorso di diritto amministrativo al Tribunale federale, le organizzazioni nazionali di protezione dell'ambiente fondate almeno dieci anni prima della presentazione del ricorso sono legittimate a ricorrere contro le seguenti decisioni:

- a. decisioni cantonali o federali riguardanti la pianificazione, la costruzione o la trasformazione di impianti fissi soggetti all'esame dell'impatto sull'ambiente (art. 9);
- b. autorizzazioni federali sulla messa in commercio di organismi patogeni (art. 29d cpv. 3 e 4) destinati a essere impiegati nell'ambiente.

Il Consiglio federale designa le organizzazioni legittimate a ricorrere. Secondo l'articolo 3 dell'ordinanza del 27 giugno 1990 che designa le organizzazioni di

protezione dell'ambiente e di protezione della natura e del paesaggio legittimate a ricorrere (RS 814.076; ODO), le organizzazioni che adempiono le condizioni dell'articolo 55 capoverso 1 LPAmb o dell'articolo 12 capoverso 1 LPN sono iscritte, a richiesta, nell'elenco delle organizzazioni legittimate a ricorrere. Attualmente, sono 30 le organizzazioni che beneficiano di tale diritto.

Un diritto di ricorso delle organizzazioni specializzate d'importanza nazionale, riconosciute dal Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni (DATEC), è d'altro canto previsto nell'articolo 14 della legge federale del 4 ottobre 1985 sui percorsi pedonali e i sentieri (LPS; RS 704). Secondo l'ordinanza del 16 aprile 1993 che designa le organizzazioni specializzate in materia di percorsi pedonali e di sentieri legittimate a ricorrere (RS 704.5), sono sei le organizzazioni legittimate a tale scopo.

Il diritto di ricorso delle organizzazioni è stato sancito nella legge sulla protezione della natura e del paesaggio e nella legge sulla protezione dell'ambiente al fine di garantire l'applicazione del diritto in materia ambientale. Generalmente, gli interessi delle persone fisiche o giuridiche coinvolte non corrispondono agli scopi della legislazione sull'ambiente e, di conseguenza, possono essere in contrasto con le disposizioni legali. Il diritto di ricorso concesso alle organizzazioni garantisce che le decisioni del popolo o delle autorità concernenti gli impianti che usurpano l'ambiente possano essere oggetto di un esame indipendente da parte degli organi di ricorso competenti³.

2.2 Diritto internazionale

Il 20 ottobre 2000, la Svizzera ha sottoscritto la Convenzione europea del paesaggio, entrata in vigore il 1° marzo 2004. Aderendo a tale Convenzione del Consiglio d'Europa, le Parti contraenti si impegnano, in particolare, a mettere a punto procedure di partecipazione del pubblico, delle autorità e degli attori interessati dalla concezione e la realizzazione delle politiche del paesaggio. Si adoperano altresì al fine di integrare il paesaggio nelle politiche di pianificazione del territorio, di urbanizzazione e nelle politiche culturale, ambientale, agricola, sociale ed economica. La Svizzera non ha ancora ratificato tale Convenzione.

La Svizzera ha peraltro firmato, ma non ancora ratificato, la Convenzione sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico e l'accesso alla giustizia in materia ambientale (Convenzione d'Arhus). L'obiettivo di questa Convenzione è di contribuire a salvaguardare il diritto di ogni persona, delle generazioni attuali e di quelle future, di vivere in un ambiente atto ad assicurare la sua salute e il suo benessere. Per raggiungere tale obiettivo, la Convenzione propone di intervenire in tre settori, ossia garantendo l'accesso del pubblico alle informazioni sull'ambiente detenute dalle autorità pubbliche, favorendo la partecipazione del pubblico ai processi decisionali aventi effetti sull'ambiente ed estendendo le condizioni per l'accesso alla giustizia in materia ambientale.

³ Cfr. messaggio del 31 ottobre 1979 concernente una legge federale sulla protezione dell'ambiente, FF 1979 III 713 seg.

2.3 Risultati dell'inchiesta condotta presso le organizzazioni di protezione dell'ambiente in merito a eventuali accordi finanziari relativi alle procedure di ricorso

La Commissione ha sottoposto a 30 organizzazioni legittimate a ricorrere in virtù della LPAmb e della LPN un questionario dettagliato sugli accordi di natura finanziaria che avrebbero eventualmente concluso nel corso degli ultimi cinque anni in relazione a procedure di opposizione o di ricorso relative a progetti con obbligo EIA. Fra le 26 organizzazioni che si sono pronunciate, otto hanno risposto di non essersi avvalse del loro diritto di ricorso durante il periodo considerato e nove hanno dichiarato di non aver concluso accordi finanziari.

Sette organizzazioni dichiarano di aver concluso accordi finanziari. Cinque di esse hanno stipulato accordi concernenti l'assunzione di onorari di avvocati, spese giudiziarie e/o spese di perizia; secondo le indicazioni delle organizzazioni, questi pagamenti rientrano di principio nel quadro abituale. Quattro organizzazioni dichiarano di aver concluso accordi concernenti la realizzazione o il pagamento di misure di compensazione previste dalla legge. Due organizzazioni ammettono di aver concordato la realizzazione o il pagamento di misure di compensazione che vanno oltre il quadro legale in uno rispettivamente tre casi; una di esse precisa che i committenti volevano andare oltre il quadro legale previsto. Stabilire se le misure concordate vanno o meno oltre il quadro legale è una questione di interpretazione. Tutte le organizzazioni che hanno risposto affermano di non aver mai ottenuto pagamenti quale controparte per non aver presentato o per aver ritirato un'opposizione o un ricorso.

Dalle risposte ottenute risulta che solo l'Associazione Traffico e Ambiente (ATA)⁴ ha concluso periodicamente accordi su pene convenzionali. In 22 dei 41 casi che sono sfociati in un accordo amichevole sono state concordate pene convenzionali, in parte a favore delle sezioni dell'ATA. Si tratta di importi fissi compresi tra 10 000 e 50 000 franchi o di un importo di 50 franchi al giorno per ogni posteggio che supera il numero convenuto. Finora non si è dovuta esigere alcuna pena. Altre due organizzazioni hanno concordato una pena convenzionale per lo stesso caso; la pena dovrebbe eventualmente essere pagata al Cantone interessato.

2.4 Lacune nel diritto attuale

Il diritto attuale presenta diverse lacune perché consente abusi che non corrispondono alla volontà del legislatore. Importanti progetti di costruzione con ricadute positive sull'economia possono di fatto subire ritardi nella realizzazione.

La valutazione dell'EIA (cfr. n. 1.1.3) ha mostrato gli aspetti positivi di questi esami, proponendo nel contempo vari miglioramenti che dovrebbero consentire di snellire le procedure. La Commissione riprende alcune raccomandazioni formulate nella valutazione in questione.

Attualmente, vi è una mancanza di trasparenza a proposito delle organizzazioni legittimate a ricorrere. Spesso non si conoscono le strutture e quindi non è facile sapere in che misura le decisioni relative all'esercizio del diritto siano prese dagli organi

⁴ In occasione di una conferenza stampa tenutasi il 15 dicembre 2004, l'ATA ha informato il pubblico sugli accordi finanziari conclusi in relazione all'esercizio del suo diritto di ricorso

competenti rispettando i principi democratici. Mancano inoltre informazioni affidabili concernenti i ricorsi depositati. Accade che i committenti siano messi sotto pressione per giungere a un'intesa e accettino di fornire prestazioni che non sono direttamente correlate al progetto in questione o di convenire pene convenzionali.

2.5 I miglioramenti proposti

La Commissione propone varie misure destinate a migliorare il diritto vigente. L'avamprogetto si prefigge di realizzare l'obiettivo fissato dall'autore dell'iniziativa, che consiste nell'accelerare la realizzazione di progetti con obbligo EIA, senza tuttavia rinunciare alle esigenze in materia di protezione dell'ambiente, molto elevate nel nostro Paese. La Commissione propone essenzialmente di modificare la LPAmb e la LPN. Poiché i ricorsi in materia di percorsi pedonali e di sentieri non hanno le stesse ripercussioni sul piano economico, la commissione propone di non modificare la LPS.

La Commissione è conscia del fatto della portata relativamente limitata delle sue proposte. Infatti, le procedure considerate sono disciplinate, in gran parte, dal diritto cantonale. Inoltre, i ricorsi dei privati contro grandi progetti di costruzione possono paralizzare lo sviluppo e far perdere grossi investimenti alla stregua dei ricorsi delle organizzazioni.

2.5.1 Miglioramenti in relazione con l'esame dell'impatto sull'ambiente

- Per evitare le spese e un carico di lavoro inutili, l'EIA deve poter limitarsi all'inchiesta preliminare anche per gli impianti che usurpano notevolmente l'ambiente, purché essa fornisca alle autorità tutti i dati necessari per prendere una decisione.
- L'elenco degli impianti con obbligo EIA e i valori soglia devono essere riesaminati periodicamente secondo i criteri sanciti nella legge.
- Nel caso di impianti pubblici o di quelli privati che beneficiano di una concessione, i progetti di costruzione non devono più essere motivati nel rapporto sull'impatto ambientale.
- Attualmente, il rapporto sull'impatto ambientale deve contemplare, oltre alle misure necessarie per garantire la protezione dell'ambiente, anche quelle che consentirebbero di ridurre ulteriormente il carico ambientale (art. 9 cpv. 2 lett. d LPAmb). Tale disposizione può essere fonte di abusi, pertanto occorre abrogarla.

2.5.2 Miglioramenti in relazione con il diritto di ricorso delle associazioni

- Attualmente, le organizzazioni legittimate a ricorrere possono fare opposizione solo basandosi su un progetto concreto. La Commissione ritiene che sarebbe necessario effettuare una valutazione adeguata e completa della fattibilità dei progetti dal profilo del diritto ambientale sin dalla fase della pianificazione del

territorio. Tali aspetti necessitano di una riflessione approfondita sulle due leggi in questione, la quale andrebbe ben oltre il quadro dell'iniziativa parlamentare. La Commissione ha dunque adottato una mozione (04.3664) che incarica il Consiglio federale di proporre misure esecutive e legislative che consentano di garantire il coordinamento tra la protezione dell'ambiente e la pianificazione del territorio e di sgravare l'esame dell'impatto sull'ambiente (EIA) dei progetti creando, nell'ambito delle decisioni concernenti la pianificazione del territorio, le condizioni essenziali per una realizzazione celere ed ecologica dei progetti di costruzione. In quest'ottica, la Commissione formula la proposta seguente: se un'organizzazione ha ommesso di formulare una censura ammissibile contro un piano di utilizzazione stabilito mediante una decisione formale o se le censure sono state respinte definitivamente, essa non può più farle valere nell'ambito di una procedura ulteriore.

- Per quanto riguarda le organizzazioni legittimate a ricorrere, la Commissione ha preso in considerazione i punti seguenti: un'organizzazione è legittimata a ricorrere solo negli ambiti giuridici che sono oggetto del suo statuto da almeno dieci anni. La sua azione deve fondarsi su uno scopo ideale e le sue eventuali attività economiche devono servire unicamente al conseguimento dello scopo ideale. A tale proposito, la Commissione prevede di concedere alle organizzazioni un periodo transitorio affinché possano adeguarsi alla nuova legislazione. La vigente legge sulla protezione della natura e del paesaggio limita già ora il diritto di ricorso alle organizzazioni senza scopo di lucro. Nella prassi, si tratta di stabilire quando l'attività economica serva al conseguimento dello scopo ideale; concretamente, occorrerà valutare le varie attività e la loro importanza. Al fine di aumentare la trasparenza e di prevenire gli abusi, la legge precisa che l'organo che dirige l'organizzazione è competente, di norma, per presentare un ricorso. Esso può tuttavia abilitare le sue sotto-organizzazioni a ricorrere sempreché il Cantone interessato non lo escluda.
- La Commissione ritiene urgente e necessario che le organizzazioni informino il pubblico sulle opposizioni e i ricorsi presentati. Il Consiglio federale dovrà stabilire mediante ordinanza la portata e le modalità di tale obbligo di informare. Secondo la Commissione, ogni anno le organizzazioni dovranno allestire un rapporto sulle opposizioni e i ricorsi presentati e sull'avanzamento delle procedure e pubblicare il loro conto economico, nella misura in cui concerne l'uso del diritto di ricorso delle associazioni. L'autorità federale d'esecuzione dovrà poter consultare i documenti corrispondenti.
- L'autorità non entra nel merito di un ricorso se questo è abusivo o se il committente può esibire la prova che l'organizzazione ha avanzato pretese concernenti prestazioni illecite. Le prestazioni illecite sono definite nella legge.
- Le organizzazioni assoggettate devono sopportare le spese della procedura di ricorso presso le autorità federali.
- I lavori di costruzione devono poter essere iniziati prima della fine della procedura di ricorso nelle parti dell'impianto la cui realizzazione non dipende dall'esito di tale procedura.

3 Commento ai singoli articoli

La Commissione propone essenzialmente di modificare gli articoli 9 e 55 della LPAmb e gli articoli 12 e 12a della LPN. Dopo la consultazione la Commissione riesaminerà accuratamente la sistematica legislativa.

3.1 Legge federale del 7 ottobre 1983 sulla protezione dell'ambiente

Art. 9

Secondo il *capoverso 1*, occorre effettuare l'EIA per tutti gli impianti che possono gravare notevolmente l'ambiente. Nell'allegato dell'ordinanza concernente l'esame dell'impatto sull'ambiente (RS 814.011; OEIA), il Consiglio federale elenca in modo esaustivo gli impianti interessati. La lista comprende 73 diversi tipi di impianti, fra cui una parte soddisfa il criterio di "carico inquinante notevole" soltanto se raggiunge una dimensione minima (valore soglia).

Il nuovo *capoverso 1^{bis}* concretizza il criterio di "carico inquinante notevole" al fine dell'EIA. Secondo la formulazione scelta, l'obbligo dell'EIA si applica soltanto a quegli impianti che possono provocare un effetto tale da rendere necessaria l'adozione di misure specifiche al fine di garantire l'osservanza della legislazione sulla protezione dell'ambiente. I progetti che richiedono soltanto l'adozione di provvedimenti standard (secondo le norme tecniche) per adempiere le norme in materia di protezione dell'ambiente non dovrebbero invece più essere sottoposte all'EIA.

Conformemente al nuovo *capoverso 1^{ter}*, l'elenco degli impianti e i relativi valori soglia devono essere verificati regolarmente e adeguati alle nuove condizioni (p.es. evoluzione tecnica o nuove conoscenze in materia ambientale). Di conseguenza, sarà possibile che impianti in precedenza sottoposti all'obbligo dell'EIA ne vengano esonerati e viceversa; inoltre i valori soglia potranno essere aumentati e diminuiti. Da ultimo sarà possibile precisare o adeguare anche altri criteri per l'obbligo dell'EIA per singoli tipi di impianti o procedure. Secondo la Commissione la competenza di designare e aggiornare l'elenco degli impianti sottoposti all'obbligo dell'EIA deve rimanere del Consiglio federale – maggiormente in grado di fondarsi su criteri oggettivi – e non essere trasferita al Parlamento. La competente commissione parlamentare dovrà tuttavia essere consultata sul disegno di ordinanza conformemente all'articolo 151 della legge sul Parlamento (LParl ; RS 171.10). Una *minoranza* (4 voti) auspica invece che in futuro sia il Parlamento a redigere l'elenco degli impianti sottoposti all'obbligo dell'EIA, vista la sua importanza ai fini delle possibilità di ricorso conformemente all'articolo 55.

Cpv. 2

Una minoranza della Commissione (3 voti) chiede di precisare la frase introduttiva, affinché il rapporto contenga le indicazioni *assolutamente* necessarie all'esame del progetto. In tal modo si terrebbe conto della volontà del legislatore di non redigere rapporti superflui. La Commissione respinge la proposta, poiché ritiene estremamente difficile distinguere fra indicazioni "necessarie" e indicazioni "assolutamente necessarie".

La Commissione propone di abrogare il *capoverso 2 lettera d*, poiché non spetta al rapporto sull'impatto ambientale proporre provvedimenti che vadano al di là di

quanto imposto dalla normativa. Questa norma conduce inoltre a accertamenti inutili e comporta il rischio di abuso del diritto di ricorso delle associazioni. L'abrogazione proposta non compromette in alcun modo la protezione dell'ambiente, poiché le misure previste dalla lettera b si riferiscono al principio di prevenzione (art. 1 cpv. 2 LPAmb) e a quello di proporzionalità (art. 11 cpv. 2 LPAmb). Una *minoranza* (5 voti) chiede invece di inserire la clausola della proporzionalità nella lettera d, lasciando al committente il compito di definire il margine di negoziazione sopportabile. Questa soluzione verrebbe applicata nei casi in cui un progetto possa essere autorizzato soltanto a condizione che siano adottate misure di protezione più severe. Si eviterebbe in tal modo che la domanda sia respinta al committente, accelerando di conseguenza la procedura di autorizzazione.

Art. 3^{bis}

Attualmente il rapporto sull'impatto viene presentato in due tempi. La prima fase consiste in un'indagine preliminare: il richiedente accerta quali sono gli effetti che l'impianto potrebbe avere sull'ambiente e elabora un capitolato d'onere per la redazione del rapporto principale (art. 8 cpv. 1 OEIA). La seconda fase è costituita dalla redazione vera e propria del rapporto conformemente all'articolo 9 capoverso 2 LPAmb. Già oggi vi è la possibilità di liquidare il rapporto sull'EIA con l'indagine preliminare se non si prevedono effetti notevoli sull'ambiente (art. 8 cpv. 2 OEIA). Il nuovo capoverso 3^{bis} tiene conto della principale richiesta dell'autore dell'iniziativa, ossia di semplificare e razionalizzare la presentazione del rapporto. Questa precisazione a livello di legge evidenzia la possibilità di concludere il rapporto già al termine della procedura preliminare, ossia di concentrare la procedura in un'unica fase. Inoltre si precisa che il rapporto preliminare può sostituirsi al rapporto vero e proprio anche nei casi in cui si preveda che l'impianto provochi effetti notevoli, a condizione che gli effetti e le misure necessarie siano stati accertati in modo esaustivo. L'indagine preliminare avrà pertanto valore di rapporto sull'impatto ambientale se conterrà tutti i dati previsti dall'articolo 9 capoverso 2 LPAmb, che le autorità necessitano per valutare se il progetto rispetta la normativa sulla protezione dell'ambiente.

La Commissione propone di abrogare il *capoverso 4*, conformemente a quanto chiesto dall'iniziativa parlamentare. In futuro, gli aspetti tecnici, finanziari e politici che giustificano i progetti pubblici e i progetti privati che beneficiano di una concessione non dovranno più essere esaminati nell'ambito dell'EIA. Dovranno invece essere ancora fornite nell'ambito dell'EIA le motivazioni necessarie sulla base di normative speciali (p. es. disboscamenti, prelievi di acqua ecc.).

Capitolo 3: Procedura

Le nuove disposizioni relative al diritto di ricorso delle organizzazioni di protezione dell'ambiente richiedono una nuova suddivisione del capitolo 3 in sezioni. La sezione 1 (Rimedi giuridici) contiene l'articolo 54, la sezione 2 (Diritto di ricorso delle associazioni in relazione agli impianti) comprende gli articoli 55 e 55a-55c, mentre l'articolo 55d costituisce la sezione 3 (Diritto di ricorso delle associazioni contro autorizzazioni concernenti organismi) e gli articoli 56-59 sono riuniti nella sezione 4

(Ricorso delle autorità e dei Comuni, espropriazione, costi delle misure di sicurezza e delle rimozioni).

Sezione 2: Diritto di ricorso delle associazioni in relazione agli impianti

Art. 55 Organizzazioni legittimate a ricorrere

Cpv. 1

Secondo il diritto vigente e la prassi del Consiglio federale, sono legittimate a ricorrere conformemente alla LPAmb e alla LPN le organizzazioni (associazioni nella LPN) che adempiono le seguenti condizioni:

- devono occuparsi di protezione dell'ambiente e perseguire finalità idealiste;
- devono essere attive a livello nazionale;
- devono esistere da almeno 10 anni e aver rispettato tutte le condizioni durante gli ultimi 10 anni.

Le formulazioni nelle due leggi sono tuttavia diverse. Ad esempio, la LPAmb non prevede esplicitamente che l'organizzazione persegua finalità idealiste. Per motivi di chiarezza, queste differenze vengono appianate.

In questi ultimi anni sono comparse diverse organizzazioni che, pur essendo attive nella protezione dell'ambiente, si occupano altresì di attività commerciali. La normativa proposta si prefigge di fissare un limite chiaro per determinare in che misura l'attività economica possa ancora essere esercitata senza pregiudicare il diritto di ricorso dell'organizzazione. Le organizzazioni di protezione dell'ambiente saranno riconosciute in quanto tali soltanto se la loro attività economica serve alle finalità ideali definite nello statuto. Se invece l'attività è orientata al conseguimento di un profitto, si tratta di un'impresa che non deve poter avvalersi del diritto di ricorso delle associazioni per raggiungere le sue finalità commerciali. Per talune organizzazioni attualmente legittimate a ricorrere, l'applicazione immediata di questa disposizione potrebbe rivelarsi assai problematica. La disposizione transitoria (n. III cpv. 3) lascia pertanto alle organizzazioni tre anni di tempo per adeguare la loro struttura organizzativa alle nuove condizioni legali.

Cpv. 2 e 3

Queste disposizioni corrispondono al diritto vigente.

Cpv. 4

Durante il dibattito politico ci si è spesso chiesti quali siano le regole procedurali di cui si avvalgono le organizzazioni per decidere se presentare un ricorso. La Commissione ha esaminato attentamente se occorra prescrivere alle organizzazioni di elaborare un regolamento interno che disciplini la procedura decisionale in materia di ricorsi. Dal momento che le strutture organizzative delle associazioni e fondazioni legittimate a ricorrere differiscono sensibilmente, risulta praticamente impossibile prescrivere una normativa uniforme. Inoltre la Commissione non vuole dover far fronte a nuovi oneri amministrativi per l'esame e l'approvazione di tali regolamenti. Ha pertanto optato per una disposizione materiale, secondo cui la decisione di pre-

sentare ricorso deve essere adottata dall'organo direttivo dell'organizzazione. In tal modo vuole evitare che siano presentati ricorsi che non poggiano su una sufficiente volontà interna.

Cpv. 5

Da un esame dei regolamenti esistenti all'interno delle principali organizzazioni di protezione dell'ambiente effettuato dall'Ufficio federale dell'ambiente, delle foreste e del paesaggio (UFAFP), risulta che praticamente tutte le organizzazioni attive a livello nazionale che dispongono di sotto-organizzazioni regionali o cantonali conferiscono a queste ultime il diritto di fare opposizione. Non esiste invece alcuna normativa uniforme per quanto concerne il ricorso. In alcuni casi è necessaria una decisione formale di un organo dell'organizzazione nazionale; mentre in un caso è addirittura sufficiente che la sotto-organizzazione cantonale garantisca la copertura dei costi, affinché il consenso dell'organizzazione nazionale sia considerato formalmente valido. Alcune organizzazioni legittimate a ricorrere non dispongono di sotto-organizzazioni autonome, mentre altre non hanno sotto-organizzazioni cantonali, ma utilizzano altri criteri geografici. Conformemente a quanto evidenziato da molti Cantoni, le autorità considerano favorevolmente il contatto con le sezioni cantonali o sovracantonali, soprattutto per la loro maggior familiarità con le realtà locali. Occorre tuttavia mantenere il principio secondo cui il diritto di ricorso debba essere fatto valere dall'organizzazione nazionale. La soluzione proposta consente alle organizzazioni di delegare alle loro sotto-organizzazioni il diritto di fare ricorso, fatti salvi i casi in cui il diritto cantonale non prescriva che possano agire soltanto le organizzazioni nazionali. La Commissione ha inoltre voluto assicurare che soltanto le sotto-organizzazioni che risiedono nel territorio dove è previsto il progetto possano presentare ricorso, escludendo in tal modo la possibilità di agire in altri Cantoni.

Art. 55a Comunicazione della decisione e avvio della procedura

I capoversi 1 e 2 corrispondono al vigente articolo 55 capoversi 4 e 5.

Cpv. 3

Attualmente, nella maggior parte dei casi le organizzazioni possono o devono attendere sino alla procedura per la licenza di costruzione per far valere le loro censure. Questo modo di procedere non è soddisfacente né per le organizzazioni né per i committenti. Nei casi in cui sono già state investite grosse somme nella fase di progettazione, persino l'attuazione di piccole modifiche per garantire la conformità con la normativa ambientale potrebbe rivelarsi problematica. La situazione è ancora più delicata se un committente, che ha effettuato degli investimenti fondandosi su misure in materia di pianificazione del territorio già decretate, viene a sapere durante una procedura avviata da un'organizzazione che le condizioni su cui poggia il suo progetto non corrispondono alle esigenze ambientali.

La norma proposta obbliga le organizzazioni a verificare già durante la procedura di pianificazione del territorio se il piano in questione soddisfa le esigenze ambientali. Se è previsto il ricorso, devono far valere le loro censure sin dall'inizio. In caso con-

trario non potranno più avvalersene nelle fasi successive, segnatamente nella procedura per la licenza di costruzione.

Secondo la prassi del Tribunale federale ((DTF 125 II 18; 123 II 289), il diritto di ricorso è sempre previsto per i piani – in generale i piani di utilizzazione – che rivestono un carattere decisionale, ossia che comportano concretamente dei diritti e dei doveri per i soggetti del diritto. Occorre che anche le organizzazioni possano avvalersi del diritto di ricorso in questo ambito al fine di garantire una corretta applicazione del diritto in materia di protezione dell'ambiente.

I Cantoni che hanno già adottato questo sistema hanno fatto buone esperienze: le successive procedure per la licenza di costruzione sono sensibilmente snellite, mentre a livello di pianificazione le procedure di ricorso non sono troppo numerose.

Cpv. 4

Secondo la Commissione, se un Cantone ha previsto un diritto di ricorso per i piani di utilizzazione che non hanno carattere decisionale, il principio della partecipazione della organizzazioni sin dall'inizio della procedura deve essere applicato per analogia.

Cpv. 5

Corrisponde al vigente articolo 55 capoverso 6.

Art. 55b Accordi fra i richiedenti e le organizzazioni

Cpv. 1

Il contenuto degli accordi privati, conclusi fra i richiedenti e le organizzazioni di protezione dell'ambiente in relazione a progetti con obbligo EIA nei casi più controversi, ha suscitato l'interesse di un ampio pubblico, rivelando la necessità di definire chiaramente quali siano gli accordi illegali. In particolare occorre evitare i pagamenti illeciti e considerati abusivi. Secondo la Commissione devono essenzialmente essere proibiti tutti gli accordi che consentono alle associazioni di assumere un ruolo simile a quello delle autorità. Il diritto di ricorso delle associazioni deve di fatto servire unicamente a sottoporre possibili violazioni delle normativa ambientale alla valutazione delle competenti autorità di ricorso. Non sono pertanto ammesse garanzie convenute sulla base del diritto privato per oneri di diritto privato che l'autorità non ha recepito in una decisione ufficiale. In futuro i committenti dovranno pertanto adempiere soltanto gli oneri imposti dalle autorità in relazione alla costruzione e all'esercizio del loro impianto e non a eventuali obblighi di diritto privato assunti nei confronti delle organizzazioni. Sono inoltre illegali le richieste di pagamento o di esecuzione di misure non previste dal diritto o che non sono in relazione con il progetto. In tal modo si garantisce che le organizzazioni non possano formulare richieste che non poggiano su alcuna base materiale di diritto ambientale. Divengono pertanto illegali le pene convenzionali. Rimangono invece consentite le domande di misure sostitutive conformemente all'articolo 18 capoverso 1 LPN. Da ultimo, occorre altresì evitare che le organizzazioni rinuncino al ricorso o modificchino il loro comportamento in corso di procedura contro compenso, contravvenendo in tal modo allo

scopo stesso del diritto di ricorso delle associazioni. Rimangono invece consentiti accordi di diritto privato in relazione alla copertura delle spese processuali, legali e peritali nei limiti della consuetudine.

Una minoranza (2 voti) vuole stralciare il capoverso 1 lettera b, poiché teme che il divieto di pagamento e di attuazione di misure compensative non previste dalla legge comporti un sovraccarico delle istanze di ricorso. Da ultimo evidenzia il rischio di dibattiti interminabili al fine di definire quali siano le misure compensative previste dalla legge o in relazione al progetto.

Cpv. 2

Occorre evitare che un comportamento fondato su un abuso di diritto da parte delle organizzazioni impedisca l'elaborazione o l'attuazione di progetti. La definizione di abuso di diritto scaturisce dall'abbondante letteratura e giurisprudenza in relazione all'articolo 2 CC. Si pensi ad esempio al caso in cui un'associazione si dichiari fondamentalmente d'accordo con un progetto e in una successiva fase della procedura di licenza di costruzione presenti ricorso contro il progetto, facendo valere motivi di cui avrebbe potuto avvalersi già in precedenza. Il committente deve inoltre avere la possibilità di tutelarsi da richieste ingiustificate da parte delle organizzazioni. Se il richiedente può dimostrare all'autorità di ricorso che l'organizzazione ha richiesto prestazioni inammissibili ai sensi del capoverso 1 prima della decisione o durante la procedura di ricorso, l'autorità non entra nel merito del ricorso. Una *minoranza* (2 voti) chiede di stralciare questo capoverso. Di fatto sarebbe impossibile applicarlo, poiché l'autorità di ricorso può decidere dell'entrata in materia solo sulla base di una valutazione sulla sostanza.

La Commissione ha respinto una proposta che chiedeva di inserire nella LPAmb e nella LPN una serie di norme sulla procedura di conciliazione, osservando che le procedure avrebbero subito ulteriori ritardi. Di fatto i negoziati sono ancora possibili, anche se non menzionati espressamente dalla legge. Una *minoranza* (3 voti) chiede che in un capoverso 2^{bis} sia sancita non la base legale per una nuova procedura di consultazione, ma semplicemente il principio della partecipazione obbligatoria delle organizzazioni alla procedura di conciliazione nei casi in cui essa sia comunque prevista, sia secondo il nuovo articolo 33b PA (RS 172.021)⁶ sia dal diritto procedurale cantonale. Se rifiutano di partecipare alla conciliazione, le organizzazioni perdono il loro diritto di ricorso in caso di eventuali procedure o fasi procedurali ulteriori. Questa norma rappresenterebbe un'estensione dei principi sanciti dall'articolo 55 capoversi 2-4.

Cpv. 3

Secondo la Commissione è necessaria una normativa specifica che definisca come recepire in una decisione ufficiale gli accordi conclusi fra il richiedente e l'organizzazione legittimata a ricorrere. Essenzialmente occorre evitare che le organizzazioni rivestano una carica quasi ufficiale, come è avvenuto in passato in alcune procedure. Il diritto pubblico – e quindi anche quello in materia di ambiente – deve

⁶ Adottato dalle Camere nell'ambito dei dibattiti in corso sulla revisione totale dell'organizzazione giudiziaria (BU 2003 S 870 s. ; BU 2004 N 1650)

essere applicato dalle autorità competenti e non essere interpretato liberamente dalla parti coinvolte nella procedura. Solo le autorità possono garantire un'applicazione completa e corretta delle pertinenti disposizioni e, in particolare, ponderare correttamente gli interessi in gioco. Per questo motivo, i risultati degli accordi fra committenti e organizzazioni possono essere recepiti nelle decisioni soltanto se sono conformi al diritto federale. La relativa trascrizione deve pertanto avvenire nell'ambito della decisione sulla sostanza.

Art. 55c Conseguenze del ricorso; costi

Cpv. 1

Attualmente, non si può avviare la realizzazione di un progetto fintanto che non vi è un'autorizzazione completa cresciuta in giudicato, che contempli tutti gli oneri accessori. Di conseguenza, i committenti sono sottoposti ad una considerevole pressione per quanto concerne le scadenze e sono spesso costretti a fare concessioni che vanno ben al di là degli obiettivi di protezione previsti dalla legge. In caso di ricorso, oggi un progetto può rimanere bloccato per anni per motivi che sarebbero rilevanti soltanto al momento della messa in funzione dell'impianto. Ne risultano ritardi che si ripercuotono a loro volta sull'economia. La norma proposta dalla Commissione, che consente di iniziare i lavori di costruzione prima della fine della procedura a condizione che il suo esito non possa ripercuotersi su di essi, consente di risolvere in parte questo problema. Per applicare lo stesso principio anche ai ricorsi di privati, occorrerebbe adeguare le pertinenti norme procedurali.

Una *minoranza* (2 voti) chiede di revocare l'effetto sospensivo per tutti i progetti dichiarati di interesse pubblico dall'autorità competente. La revoca non deve tuttavia applicarsi ai progetti relativi a oggetti riconosciuti d'importanza nazionale in un inventario federale approvato dal Cantone interessato.

Cpv. 2

Secondo la prassi del Tribunale federale, le spese processuali non sono a carico delle organizzazioni soccombenti (DTF 122 II 288), che possono tuttavia essere tenute a pagare un'indennità. Il diritto vigente non esclude una prassi contraria a quella attuale. Al fine di porre fine all'attuale prassi del Tribunale federale, occorre prevedere chiaramente che le associazioni devono assumere le spese se soccombono nella procedura. La Commissione ritiene che non vi è alcun motivo per il quale le organizzazioni debbano essere trattate diversamente dalle persone singole; di conseguenza esse devono provvedere agli anticipi, alle spese processuali e, nel caso in cui soccombano, alle ripetibili. Lo scopo non è di indurre le organizzazioni a desistere dai ricorsi, ma piuttosto di evitare le procedure che non hanno possibilità di riuscita. La proposta si limita al diritto federale e non ingerisce pertanto nell'autonomia dei Cantoni. Non è necessario disciplinare gli anticipi, poiché possono essere applicate le disposizioni generali già vigenti.

Una *minoranza* (2 voti) auspica invece che il Tribunale federale possa mantenere la sua prassi, evidenziando che le organizzazioni legittimate a ricorrere perseguono

scopi ideali e devono essere di interesse pubblico. Vi è pertanto il rischio che il fatto di dover sopportare i costi processuali le induca, per motivi finanziari, a rinunciare ad avvalersi del diritto di ricorso.

Sezione 3: Diritto di ricorso delle associazioni contro autorizzazioni concernenti organismi

Art. 55 d

La presente revisione non concerne il diritto di ricorso delle associazioni contro la messa in commercio di organismi patogeni, istituito a partire dal 1° gennaio 2004 con la nuova legge del 21 marzo 2003 sulla tecnologia genetica (RS 814.91). Le relative norme del vigente articolo 55 capoverso 1 lettera b LPAmb devono pertanto essere oggetto di un articolo distinto.

3.2 Modifica del diritto vigente

3.2.1 Legge federale del 1° luglio 1966⁷ sulla protezione della natura e del paesaggio

Art. 12

Il commento alle modifiche dell'articolo 55 LPAmb si applica per analogia alle modifiche dell'articolo 12 LPN.

Art. 12a

La disposizione riprende i capoversi 4 e 5 dell'attuale articolo 12.

Art. 12b

I capoversi 1-4 corrispondono all'attuale articolo 12a. Il commento all'articolo 55a LPAmb (cpv. 3 e 4) si applica per analogia ai capoversi 5 e 6.

Art. 12c

Il commento all'articolo 55b LPAmb si applica per analogia alla presente disposizione.

Art. 12d

Il commento all'articolo 55c LPAmb si applica per analogia alla presente disposizione.

⁷ RS 451

3.2.2. Legge federale del 22 giugno 1979 sulla pianificazione del territorio (LPT; RS 451)

Art. 10 cpv. 2

Molti elementi che possono essere rilevanti per il progetto scaturiscono dai piani direttori. In particolare si pensi alle vie di comunicazione in caso di impianti per cui si prevede una grande affluenza di pubblico. La partecipazione delle organizzazioni ai piani direttori contribuisce a far sì che le esigenze ambientali vengano debitamente considerate nelle varie fasi della pianificazione del territorio. Accade di fatto assai frequentemente che un progetto non ottiene la licenza di costruzione perché, ad esempio, le vie di comunicazione sono insufficienti. In questa fase procedurale il committente ha già tuttavia dovuto far fronte a considerevoli costi di progettazione che deve eventualmente ammortizzare. Occorre pertanto limitare per quanto possibile i danni all'economia che risultano da casi simili. Soltanto se si tiene conto degli interessi ambientali sin dalle prime fasi della pianificazione è possibile evitare che i progetti falliscano perché non vi sono i necessari presupposti.

4 Ripercussioni

4.1 Ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale

Le modifiche proposte non si ripercuotono in alcun modo sulle finanze della Confederazione e dei Cantoni, né sull'effettivo del personale. Le ripercussioni economiche saranno positive – anche se non quantificabili – poiché vi saranno meno ritardi nelle procedure.

4.2 Applicabilità

La revisione non comporta l'istituzione di alcuna nuova autorità d'esecuzione e graverà solo marginalmente le autorità esistenti. Le nuove disposizioni servono di fatto a chiarire il diritto procedurale e ad accelerare le procedure, poiché si rivolgono direttamente (p. es. art. 55 cpv. 1 LPAmb, art. 55b cpv. 2 LPAmb) o indirettamente (p. es. art. 55b cpv. 1 LPAmb) alle autorità di ricorso. Inoltre garantiscono che si tenga conto delle esigenze ambientali sin dalla fase di pianificazione del territorio, contribuendo alla certezza del diritto al momento della realizzazione di progetti.

4.3 Altre ripercussioni

La revisione deve contribuire in particolare a ridurre i considerevoli danni economici che risultano dai ritardi nell'esecuzione di progetti non giustificabili da interessi ambientali materiali. Contribuirà pertanto a rafforzare la competitività internazionale del nostro Paese.

5 Rapporto con il diritto europeo

L'EIA è previsto dal diritto europeo dal 1985. Secondo la direttiva 85/337/CEE, gli Stati membri devono prendere tutti i provvedimenti necessari affinché prima di autorizzare la realizzazione di progetti suscettibili di avere delle conseguenze sensibili

sul territorio a causa della loro natura, dimensione o ubicazione, occorre effettuare una valutazione ambientale. La direttiva 2001/42/CE concernente la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente prevede che i piani e i programmi che possono avere effetti significativi sull'ambiente siano sottoposti a un esame ambientale. Gli Stati membri hanno avuto tempo sino al 21 giugno 2004 per adeguare le loro disposizioni nazionali alle due direttive.

Anche il diritto di ricorso delle associazioni è disciplinato nei vari Stati europei. L'Unione europea ha sottoscritto la Convenzione di Aarhus e, nell'ambito della ratifica, ha emanato delle direttive. La direttiva 2003/4/CE del 28 gennaio 2003 sull'accesso del pubblico all'informazione ambientale si prefigge sia di garantire il diritto all'accesso alle informazioni ambientali disponibili presso le autorità o rese disponibili ad esse, sia di definire le condizioni di base e quelle pratiche per l'esercizio di tale diritto. Inoltre occorre che le informazioni ambientali siano viepiù rese pubbliche d'ufficio. A tal fine occorre promuovere l'impiego di moderni mezzi di comunicazione. Gli Stati membri devono istituire un sistema di controllo giudiziario di accesso alle informazioni. Il termine per l'adeguamento delle normative nazionali è fissato al 14 febbraio 2005.

Conformemente alla direttiva 2003/35/CE che prevede la partecipazione del pubblico nell'elaborazione di taluni piani e programmi in materia ambientale, gli Stati membri devono garantire, nell'ambito delle loro prescrizioni interne, che i membri del pubblico interessato che a) vantino un interesse sufficiente o, in alternativa b) facciano valere una violazione di un diritto, nei casi in cui il diritto processuale amministrativo di uno Stato membro lo esiga, abbiano accesso a una procedura di ricorso dinnanzi a un organo giurisdizionale (modifica art. 10bis della direttiva 85/337/CEE e art. 15bis della direttiva 96/61/CE). Questo diritto può essere fatto valere in particolare da organizzazioni non governative, ad esempio che si occupano della protezione dell'ambiente (art. 2 cpv. 3 della direttiva 2003/35/CE). Il termine per l'adeguamento delle norme nazionali è stato fissato al 25 giugno 2005.

6 Basi costituzionali

La competenza della Confederazione di legiferare nell'ambito del presente avamprogetto scaturisce dagli articoli 74 (protezione dell'ambiente), 78 (protezione della natura e del paesaggio) e 120 (ingegneria genetica in ambito non umano) della Costituzione federale.