

02.436

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

**Rapporto della Commissione degli affari giuridici del Consiglio
degli Stati**

del 27 giugno 2005

Onorevole presidente, onorevoli consiglieri,

con il presente rapporto vi sottoponiamo il progetto di modifica della legge federale sulla protezione dell'ambiente, che trasmettiamo contemporaneamente per parere al Consiglio federale.

La Commissione propone di approvare il progetto di atto legislativo allegato.

27 giugno 2005

In nome della Commissione:

Il presidente, Rolf Schweizer

Compendio

Nell'ambito dell'iniziativa parlamentare depositata dal consigliere agli Stati Hans Hofmann (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 progetto 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 dei tipi di impianto 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 modifiche 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 esecutivo supremo dell'organizzazione.

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 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, l'organizzazione non può più farla valere nell'ambito di una procedura ulteriore. Per evitare che opposizioni o ricorsi ostacolino oltre misura la realizzazione di progetti, occorre che i lavori di costruzione possano essere cominciati 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 pretese finanziarie o di altro genere quando sono destinati a far applicare 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 l'organizzazione ha avanzato pretese concernenti prestazioni illecite.

Indice

Compendio	4778
1 Genesi del progetto	4781
1.1 Iniziativa parlamentare	4781
1.1.1 Altri interventi parlamentari sullo stesso tema	4782
1.1.2 Valutazione del diritto di ricorso delle organizzazioni di protezione dell'ambiente	4783
1.1.3 Esame dell'impatto sull'ambiente e procedure d'autorizzazione	4783
1.1.4 Raccomandazioni concernenti le trattative	4784
1.2 Lavori della Commissione	4784
2 Grandi linee del progetto	4785
2.1 Diritto vigente	4785
2.2 Diritto internazionale	4786
2.3 Risultati dell'inchiesta condotta presso le organizzazioni di protezione dell'ambiente in merito a eventuali accordi finanziari relativi alle procedure di ricorso	4787
2.4 Lacune nel diritto attuale	4787
2.5 I miglioramenti proposti	4788
2.5.1 Miglioramenti in relazione con l'esame dell'impatto sull'ambiente	4788
2.5.2 Miglioramenti in relazione con il diritto di ricorso delle associazioni	4789
2.6 Risultati della consultazione	4790
2.6.1 Esame dell'impatto ambientale	4790
2.6.2 Diritto di ricorrere delle associazioni	4791
3 Commento ai singoli articoli	4792
3.1 Legge federale del 7 ottobre 1983 sulla protezione dell'ambiente	4792
3.2 Modifica del diritto vigente	4802
3.2.1 Legge federale del 1° luglio 1966 sulla protezione della natura e del paesaggio	4802
3.2.2 Legge federale del 22 giugno 1979 sulla pianificazione del territorio (LPT)	4803
4 Ripercussioni	4804
4.1 Ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale	4804
4.2 Applicabilità	4804
4.3 Altre ripercussioni	4804
5 Rapporto con il diritto europeo	4804
6 Basi costituzionali	4805
Legge federale sulla protezione dell'ambiente (Disegno)	4807

Rapporto

1 Genesi del progetto

1.1 Iniziativa parlamentare

Il 19 giugno 2002, il consigliere agli Stati Hans Hofmann 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 associazioni. 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;
- iscrivere 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 dovrebbe limitarsi a perseguire i loro scopi. Il ricorso non dovrebbe inoltre avere effetto sospensivo qualora siano determinate condizioni.

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.

Il 18 giugno 2003, il Consiglio degli Stati ha dato seguito all'iniziativa senza voti contrari¹.

Conformemente all'articolo 21^{quater} capoverso 1 della legge sui rapporti fra i Consigli (LRC)², il Consiglio degli Stati ha incaricato la Commissione degli affari giuridici di elaborare un progetto di atto legislativo.

¹ Boll. Uff. 2003 S 667

² RS 171.11; cfr. art. 173 n. 3 della legge sul Parlamento (LParl, RS 171.10).

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, se ne è dibattuto in seno al Parlamento. Nel dicembre 2000, il Consiglio degli Stati ha adottato con 24 voti contro 8 una mozione (00.3476 Mo. Hans Hofmann. Precisazioni in merito all'esame dell'impatto sull'ambiente e diritto di ricorso delle associazioni nella LPAmb e nella LPN) che aveva lo stesso tenore della presente 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 del consigliere nazionale Hans Fehr (99.442) volta a sopprimere il diritto di ricorso delle organizzazioni. Ha inoltre respinto una mozione che andava nella stessa direzione (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 approvato un postulato della CAG-N (00.3188) che incarica il Consiglio federale di esaminare la possibilità di introdurre 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.

I ricorsi presentati nella primavera 2004 contro alcuni grandi progetti hanno dato luogo a parecchi interventi e iniziative parlamentari tuttora pendenti alle Camere federali³. Infine, il 6 ottobre 2004, in seno al Consiglio nazionale si è svolto un dibattito in seguito a un'interpellanza urgente del Gruppo UDC (04.3450. Sbloccare l'economia).

- 3 04.421 Iv. Pa. Schibli. Diritto di ricorso delle associazioni. Motivo d'intralcio.
04.470 Iv. Pa. Filippo Leutenegger. Diritto di ricorso delle associazioni. Basta con la tattica dell'ostruzionismo
04.310 Iv. Ct. AG. Diritto di ricorso delle associazioni. Responsabilità, finanziamento e procedura
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. Gruppo 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). Riassumendo le loro conclusioni, gli esperti rilevano che lo studio di valutazione mostra che le organizzazioni fanno un moderato uso del loro diritto di ricorso e che il tasso di successo davanti ai tribunali è di molto superiore alla media (fino a tre volte e mezzo superiore per quanto riguarda i ricorsi al Tribunale federale). Inoltre, il diritto di ricorso favorisce la concertazione e la costituzione di una rete di attori pubblici e privati in vista dell'attuazione del diritto ambientale. La sua efficacia è comprovata, con un costo inferiore a quello delle soluzioni alternative, quando si tratta di migliorare l'applicazione del diritto ambientale⁴.

La Commissione ha preso conoscenza delle critiche formulate nei confronti dello studio⁵, in particolare sul fatto che il numero dei ricorsi inoltrati dalle organizzazioni per la protezione dell'ambiente sia stato messo in relazione con il numero complessivo dei ricorsi in materia amministrativa e non soltanto con quelli che concernono l'ambito specifico, ossia i ricorsi concernenti il diritto ambientale e la pianificazione del territorio. Un'analisi complementare del numero dei ricorsi depositati tra il 1999 e il 2003, effettuata dal CETEL, ha confermato le conclusioni dello studio del 2000⁶.

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 afferman-

⁴ Cfr. Abstract nello studio CETEL, p. 5.

⁵ Avenir suisse, Le travers de l'évaluation par l'OFEPF du droit de recours des organisations de protection de l'environnement, giugno 2004.

⁶ Si può consultare all'indirizzo seguente: http://www.umweltschweiz.ch/imperia/md/content/recht/umweltrecht/cetel_version5327.pdf

do che l'EIA può essere migliorato 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 segg.) 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. Queste misure rendono necessarie le relative modifiche della LPAmb e dell'ordinanza sugli EIA (RS 814.011). 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. Questo documento si rivolge ai committenti di costruzioni, alle organizzazioni ambientaliste legittimate a ricorrere e alle autorità interessate.

Le raccomandazioni principali sono le seguenti:

- quanto più il progetto contestato è complesso, tanto 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 nel 2004 e di tre sedute nel 2005. 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 am-

bientaliste, 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 sottoporle un corapporto di cui ha tenuto conto. Il 9 dicembre 2004 la Commissione ha adottato un avamprogetto e l'ha posto in procedura di consultazione. Dopo aver preso conoscenza dei risultati della consultazione, il 27 giugno 2005 la Commissione ha adottato il presente progetto, con 6 voti favorevoli e 4 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 nell'articolo 12 della legge federale sulla protezione della natura e del paesaggio (LPN; RS 451) e dal 1985 nella LPAmb (art. 55).

L'articolo 12 capoverso 1 LPN prevede 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 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.

Il 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 sui percorsi pedonali e i sentieri (LPS; RS 704). Secondo l'ordinanza 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 attribuito 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 competenti⁷.

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.

⁷ Cfr. messaggio del 31 ottobre 1979 concernente una legge federale sulla protezione dell'ambiente, FF 1979 III 713 segg.

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 vadano o no oltre il quadro legale è una questione di interpretazione. Tutte le organizzazioni che hanno risposto affermano di non aver mai ottenuto pagamenti in 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)⁸ 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.

⁸ In occasione di una conferenza stampa tenutasi il 15 novembre 2004, l'ATA ha informato il pubblico sugli accordi finanziari conclusi in relazione all'esercizio del suo diritto di ricorso.

Attualmente, vi è una mancanza di trasparenza a proposito delle organizzazioni legittimate a ricorrere. Spesso non se ne conoscono le strutture e quindi non è facile sapere in che misura le decisioni relative all'esercizio del diritto siano prese dagli organi 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. Il progetto 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 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 pregiudicano 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 dal Consiglio federale. I criteri che stanno alla base dell'obbligo EIA devono essere 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 contro 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 un procedimento 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 autorizzare le sue sotto-organizzazioni a ricorrere, alle condizioni sancite nella legge.
- 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 dei procedimenti e pubblicare il loro conto economico, nella misura in cui concerna 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 pretese illecite. Le pretese illecite sono definite nella legge.

- Le organizzazioni soccombenti devono sopportare le spese della procedura di ricorso presso le autorità federali.
- I lavori di costruzione devono poter essere cominciati prima della fine della procedura di ricorso nelle parti dell'impianto la cui realizzazione non dipende dall'esito di tale procedura.

2.6 Risultati della consultazione

Nell'ambito della procedura di consultazione si sono espressi 127 partecipanti: tutti i Cantoni, 8 partiti politici, 7 associazioni mantello dell'economia, 20 associazioni economiche e organizzazioni specializzate e 21 organizzazioni di protezione dell'ambiente legittimate a ricorrere.

Complessivamente, considerano il progetto adeguato e conforme alle esigenze circa due terzi dei Cantoni, il PLR, il PPD svizzero, l'Unione svizzera dei contadini, un terzo delle associazioni economiche e organizzazioni specializzate, il 10 per cento delle organizzazioni di protezione dell'ambiente legittimate a ricorrere, la Commissione federale dei monumenti storici, la metà delle altre cerchie interessate e il 42 per cento dei partecipanti non ufficialmente invitati. Due Cantoni (SO, VS) e due partiti (PLS e UDC), l'Unione svizzera delle arti e mestieri e economiesuisse, il 40 per cento delle altre associazioni e organizzazioni specializzate, il 30 per cento delle altre cerchie interessate e il 42 per cento dei partecipanti non ufficialmente invitati considerano che la revisione sia troppo poco incisiva, mentre il Cantone di Uri, il PCS, Travail.Suisse e il 20 per cento delle associazioni di protezione dell'ambiente reputano che il progetto sia eccessivo⁹.

2.6.1 Esame dell'impatto ambientale

Complessivamente, il progetto è approvato da una grande maggioranza dei partecipanti, che si esprimono positivamente soprattutto per quanto concerne la sostituzione dell'indagine preliminare con il rapporto, l'aggiornamento continuo dell'elenco degli impianti con obbligo EIA da parte del Consiglio federale e la rinuncia all'obbligo di giustificare gli impianti pubblici e privati che beneficiano di una concessione.

Circa la metà dei partecipanti ritiene che la formulazione proposta nell'avamprogetto relativa all'obbligo EIA sia troppo vaga e lasci un eccessivo margine di apprezzamento.

Poco più della metà dei partecipanti (fra cui 15 Cantoni, 4 partiti, 18 associazioni e 2 organizzazioni di protezione dell'ambiente legittimate a ricorrere) è favorevole all'abrogazione della norma relativa alle misure supplementari che consentono una riduzione ulteriore del carico ambientale (art. 9 cpv. 2 lett. d LPAmb). Tre quarti delle organizzazioni di protezione dell'ambiente legittimate a ricorrere, 8 Cantoni, 3 partiti e 4 associazioni propongono invece di mantenere la disposizione in vigore,

⁹ La versione integrale del rapporto sui risultati della procedura di consultazione può essere consultato sulla pagina internet della Commissione delle questioni giuridiche (www.parlament.ch/i/homepage/ed-pa-berichte-parlament-vernehmlassungen/ed-rk-02436.htm)

completandola con una clausola di proporzionalità. Ben pochi pareri sono a favore dello status quo.

2.6.2 Diritto di ricorrere delle associazioni

In generale, la maggior parte dei partecipanti alla consultazione approva le grandi linee della revisione. Fatti salvi alcuni pareri isolati, il diritto di ricorrere delle associazioni rimane incontestato nella sostanza. Per quanto concerne i dettagli, le opinioni divergono invece sensibilmente, sino a prendere posizioni diametralmente opposte. I Cantoni BE e UR, il PCS e le associazioni di protezione dell'ambiente ritengono che le modifiche proposte siano eccessive, mentre i Cantoni SO, AI e VS nonché l'UDC e il PLS vorrebbero provvedimenti più incisivi.

Una grande parte dei pareri pervenuti – tutti i Cantoni, 6 partiti, 17 organizzazioni di protezione dell'ambiente legittimate a ricorrere e 22 associazioni – sono sostanzialmente a favore della nuova normativa. La maggioranza approva il periodo transitorio di tre anni conferito alle organizzazioni per adeguare la loro attività economica al nuovo diritto. Altri auspicano invece un periodo di un solo anno. Il Tribunale federale teme che la valutazione di determinate questioni procedurali possa essere più dispendiosa, con conseguenti ritardi sull'attuazione di determinati progetti.

La proposta di conferire unicamente all'organo esecutivo supremo la facoltà di decidere se interporre ricorso è approvata da tutti i Cantoni – tranne TI e GE –, da 5 partiti, 15 associazioni e 4 organizzazioni di protezione dell'ambiente legittimate a ricorrere. Molti dei partecipanti alla consultazione, fra cui il PS e tre quarti delle organizzazioni di protezione dell'ambiente legittimate a ricorrere, vorrebbero che siano le associazioni stesse a disciplinare la questione della legittimazione. Il Partito ecologista svizzero respinge qualsiasi prescrizione restrittiva in materia di legittimazione.

Per quanto concerne la delega alle sotto-organizzazioni del diritto di ricorrere delle associazioni, 19 Cantoni e 5 partiti nonché le altre cerchie interessate si sono espressi favorevolmente. Il PS e il PES, le associazioni economiche e le organizzazioni di protezione dell'ambiente legittimate a ricorrere respingono invece tale proposta.

La maggioranza dei partecipanti alla consultazione – fra cui 18 Cantoni, 4 partiti, 17 associazioni e 3 organizzazioni legittimate a ricorrere – valutano positivamente la proposta di elencare nella legge le pretese illecite fatte ai richiedenti dalle associazioni di protezione dell'ambiente. Secondo alcuni pareri (fra cui i Cantoni SZ, GE, FR, nonché il PS e il PES) occorrerebbe accorciare la lista delle pretese illecite; altri (fra cui l'UDC che considera illeciti i flussi di denaro) chiedono invece di rinunciare a tale disposizione. Alcune associazioni economiche vorrebbero aggiungere nuovi elementi alla lista. La sanzione prevista in caso di pretese illecite ha anch'essa suscitato un certo numero di osservazioni. Parecchi partecipanti (fra cui 8 Cantoni, 2 partiti, diverse associazioni economiche e organizzazioni specializzate) chiedono che la non entrata in materia sul ricorso sia accompagnata da ulteriori sanzioni, ad esempio la revoca del diritto di ricorrere. Riguardo a questo aspetto, l'avamprogetto è respinto da praticamente tutte le organizzazioni di protezione dell'ambiente legittimate a ricorrere.

Capoverso 3. Il Consiglio federale designa gli impianti sottoposti all'obbligo dell'EIA. Nell'allegato dell'ordinanza del 19 ottobre 1988¹⁰ concernente l'esame dell'impatto sull'ambiente li elenca in modo esaustivo. La lista comprende 73 diversi tipi di impianti, una parte dei quali soddisfa il criterio di "carico inquinante notevole" soltanto se raggiunge una dimensione minima (valore soglia).

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), tenendo conto delle restrizioni fissate nel capoverso 1. Di conseguenza, sarà possibile che impianti in precedenza sottoposti all'obbligo dell'EIA ne vengano esonerati o – in accordo con le disposizioni del capoverso 1 – 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. Il capoverso 3 indica in modo chiaro che il Consiglio federale designa i tipi d'impianti e non i singoli impianti e che solo determinati tipi d'impianti hanno un valore soglia.

Secondo la Commissione, la competenza di designare e aggiornare l'elenco degli impianti sottoposti all'obbligo dell'EIA deve rimanere del Consiglio federale – che è maggiormente in grado di fondarsi su criteri oggettivi – e non essere trasferita al Parlamento. La competente commissione parlamentare dovrà tuttavia essere consultata sul progetto di ordinanza conformemente all'articolo 151 della legge sul Parlamento¹¹. L'elenco degli impianti sottoposti all'obbligo dell'EIA riveste particolare importanza ai fini delle possibilità di ricorso conformemente agli articoli 55 segg.

Art. 10b (nuovo) Rapporto sull'impatto ambientale

Il *capoverso 1* si riferisce direttamente ai destinatari della norma (rendendo in tal modo superfluo il cpv. 3 dell'attuale art. 9 LPAmb), stabilisce l'obbligo di presentare un rapporto sull'impatto e ne precisa la funzione.

Il *capoverso 2* corrisponde al capoverso 2 dell'attuale articolo 9 LPAmb. La Commissione propone di non riprendere la lettera d di questa disposizione, poiché non spetta al rapporto sull'impatto ambientale proporre provvedimenti che vadano al di là di quanto imposto dalla normativa. Questa norma conduce inoltre ad 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 di protezione 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* (Inderkum, Berset, Stadler) chiede invece che sia inserita la clausola della proporzionalità in una lettera d, lasciando al committente il compito di definire il margine di negoziazione sopportabile. Questa soluzione verrebbe applicata nei casi in cui un progetto può 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.

Capoverso 3. 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 ed elabora un capitolato d'onori

¹⁰ OEIA; RS **814.011**

¹¹ LParl; RS **171.10**

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 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 tutti gli effetti e le misure necessarie siano già stati accertati in modo esauriente. L'indagine preliminare avrà pertanto valore di rapporto sull'impatto ambientale se conterrà tutti i dati previsti dal capoverso 2 che le autorità necessitano per valutare se il progetto rispetta la normativa sulla protezione dell'ambiente.

Conformemente a quanto chiesto dall'iniziativa parlamentare, si è deciso di non riprendere la prescrizione in base alla quale il rapporto deve contenere la motivazione del progetto nel caso di impianti pubblici o di impianti privati che beneficiano di una concessione (art. 9 cpv. 4 LPAmb). 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.).

Il tenore del *capoverso 4* corrisponde a quello dell'attuale articolo 9 capoverso 6 LPAmb. Il secondo periodo è stato riformulato – riprendendo la formulazione del primo periodo – in modo che le autorità possano far eseguire perizie. In questo caso ci si rifà al diritto dell'interessato ad essere ascoltato *in via preliminare*. A tal proposito il diritto vigente non è molto chiaro: con l'espressione «prima della nomina dei periti» bisogna intendere che gli interessati hanno la possibilità di esprimersi solo prima che i periti vengano nominati oppure solo sulla persona di questi? Quest'ultima interpretazione appare d'altronde poco plausibile, considerato che è essenziale sapere se è necessario effettuare una perizia e su quali elementi essa deve fondarsi. La nuova formulazione "in via preliminare" è meno restrittiva e permette di attenersi all'interpretazione usuale del diritto di essere ascoltati.

Art. 10c (nuovo) Valutazione del rapporto

Il *capoverso 1* corrisponde all'attuale articolo 9 capoverso 5 LPAmb. Per garantire la coerenza con l'articolo 10b capoverso 3, si menziona anche la valutazione dell'esame preliminare da parte dei servizi della protezione dell'ambiente.

Il *capoverso 2* riprende il tenore dell'attuale articolo 9 capoverso 7 LPAmb.

Art. 10d (nuovo) Pubblicità del rapporto

Questa disposizione riprende l'attuale articolo 9 capoverso 8 LPAmb, ma è stata suddivisa in due capoversi.

Titolo terzo: Esecuzione, promovimento e procedura

Capitolo 3: Procedura

Le nuove disposizioni relative al diritto di ricorso delle organizzazioni di protezione dell'ambiente richiedono una nuova suddivisione in sezioni del capitolo 3 del titolo terzo (art. 54 segg. LPAmb). Questa nuova articolazione ha portato a un adeguamento redazionale di alcune disposizioni, sul piano della lingua o della sistematica, senza tuttavia modificare il contenuto.

La sezione 1 (Rimedi giuridici) comprende l'articolo 54, che rimane inalterato. La sezione 2 (Ricorso delle associazioni contro decisioni relative ad impianti) comprende gli articoli 55 e 55a–55e. L'articolo 55f costituisce la sezione 3 (Diritto di ricorso delle associazioni contro autorizzazioni concernenti organismi). Gli articoli 56–59, rimasti inalterati, sono riuniti nella sezione 4 (Ricorso delle autorità e dei Comuni, espropriazione, costi delle misure di sicurezza e delle rimozioni).

Sezione 2: Ricorso delle associazioni contro decisioni relative a impianti

Art. 55 Organizzazioni legittimate a ricorrere

Il *capoverso 1* definisce da un lato le decisioni contro le quali le organizzazioni sono legittimate a ricorrere, dall'altro le condizioni che le stesse devono osservare per poter ricorrere.

Alla luce delle vie di ricorso previste attualmente, la definizione delle decisioni contro le quali le organizzazioni sono legittimate a ricorrere non risulta più molto chiara e si scontra contro gli sforzi di riforma della giustizia. È stato possibile scegliere una formulazione più semplice, come quella dell'articolo 27 della legge federale del 21 marzo 2003 sull'ingegneria genetica nel settore non umano (legge sull'ingegneria genetica, LIG; RS 814.91). Riformulando in tal senso l'articolo 55 capoverso 1, è inoltre possibile rinunciare alla menzione esplicita dei rimedi giuridici previsti dal diritto cantonale, che ancora figura nell'attuale articolo 55 capoverso 3. A differenza del diritto vigente, non si fa più menzione dell'aggettivo "fissi" per gli impianti oggetto del diritto di ricorso; viene a cadere in tal modo la differenza di formulazione che ancora esiste tra gli articoli 9 e 55 LPAmb. Nelle intenzioni del legislatore, il ricorso delle organizzazioni avrebbe dovuto applicarsi a tutti gli impianti sottoposti all'obbligo dell'EIA; l'attuale articolo 9 LPAmb non parla di impianti fissi.

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

- devono occuparsi di protezione dell'ambiente e perseguire scopi ideali;
- 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, l'attuale LPAmb non prevede esplicitamente che l'organizzazione persegua scopi ideali. Per motivi di chiarezza, l'articolo 55 capoverso 1 LPAmb e l'articolo 12 capoverso 1 LPN sono armonizzati in tal senso.

In questi ultimi anni sono comparse diverse organizzazioni che, pur essendo attive nella protezione dell'ambiente, si occupano anche 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 legittimate a ricorrere 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.

Capoverso 2. In passato è capitato che talune organizzazioni abbiano presentato ricorsi in ambiti legali che non rientravano nelle finalità previste nel loro statuto. Il diritto di ricorso delle associazioni ha lo scopo di garantire un'applicazione corretta del diritto, approfittando in particolare delle conoscenze specifiche delle organizzazioni ambientaliste e della loro esperienza. L'organizzazione di protezione dell'ambiente che presenta un ricorso in un settore estraneo al suo campo di attività non può usufruire delle conoscenze specifiche che ci si attendono da essa. Per questa ragione la Commissione intende limitare le censure ammesse nell'ambito del diritto di ricorso delle associazioni agli ambiti legali che rientrano da almeno dieci anni negli scopi previsti dallo statuto dell'organizzazione ricorrente.

Il *capoverso 3* corrisponde al diritto vigente (art. 55 cpv. 2 LPAmb).

Capoverso 4. Durante il dibattito politico ci si è spesso chiesti secondo quali regole le organizzazioni decidono 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 creare nuovi oneri amministrativi per l'esame e l'approvazione, che sarebbero in questo caso necessari, di tali regolamenti. Ha pertanto optato per una disposizione materiale, secondo cui la decisione di presentare 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.

Capoverso 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 proposta iniziale della Commissione concernente il disciplinamento dell'esercizio del diritto d'opposizione e di ricorso da parte delle sotto-organizzazioni è stata ulteriormente precisata sulla base dei risultati della consultazione. 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 prescrive che possano agire soltanto le organizzazioni nazionali. Qualora una sotto-organizzazione cantonale o sovracantonale venisse legittimata a ricorrere in nome dell'organizzazione nazionale, gli organi competenti di quest'ultima dovranno autorizzarla a intraprendere tale azione nel singolo caso. La Commissione ha inoltre voluto assicurare che soltanto le sotto-organizzazioni situate nel territorio dove è previsto il progetto possano presentare ricorso, escludendo in tal modo la possibilità di agire in altri Cantoni.

Una *minoranza* (Germann, Epiney, Hess Hans) esige inoltre, quale condizione per entrare in materia sul ricorso, che le associazioni forniscano la prova degli effetti duraturi del loro ricorso. Un'associazione che si avvale del diritto di ricorso deve fornire la prova che i vantaggi per l'ambiente risultanti dalla sua azione sono proporzionati allo svantaggio arrecato all'economia e alla società (cpv. 2^{bis}). Secondo la minoranza, le associazioni che vogliono fare ricorso devono esaminare la questione della proporzionalità già in fase di pianificazione del territorio. Ecologia, economia e società devono essere poste sullo stesso piano. La maggioranza della Commissione respinge questa proposta, in quanto costituirebbe un cambiamento di sistema rispetto al diritto attuale e all'avamprogetto posto in consultazione. Oggi il diritto di ricorso serve a verificare la conformità di un progetto alle norme legali in materia di protezione dell'ambiente. Se fosse presa in considerazione, questa proposta rallenterebbe l'attuazione degli scopi dell'iniziativa, ossia la semplificazione dell'EIA e la prevenzione degli abusi in relazione al diritto di ricorso delle associazioni. Inoltre, sarebbe necessario definire in che modo attuare nella pratica una simile disposizione e le sanzioni che ne risulterebbero.

Art. 55a (nuovo) Comunicazione della decisione

Il *capoverso 1* riprende il contenuto del primo periodo dell'articolo 55 capoverso 4 LPAmb, in vigore. Il *capoverso 2* ha il tenore del secondo periodo dell'attuale articolo 55 capoverso 5 LPAmb. Bisogna tuttavia rilevare che la disposizione sulla comunicazione si applica solo nel caso di una procedura d'opposizione prevista dalla legge.

Art. 55b (nuovo) Perdita della legittimazione di ricorrere

Il primo periodo del *capoverso 1* riprende il contenuto del secondo periodo dell'attuale articolo 55 capoverso 4 LPAmb, dopo che la formulazione è stata semplificata a livello redazionale. Il secondo periodo del *capoverso 1* riprende, in una forma redazionale epurata, la normativa dell'articolo 55 capoverso 6, LPAmb in vigore.

Il *capoverso 2* corrisponde al primo periodo dell'articolo 55 capoverso 5. È stato riformulato in modo che esprima più chiaramente che il diritto di interporre ricorso dipende direttamente dal fatto di aver esercitato o no il diritto di opposizione previsto dalla legge e di aver partecipato a una procedura d'opposizione.

Capoverso 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 decisioni in materia di pianificazione del territorio, viene a sapere durante un procedimento avviato 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 contrario 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 cons. 4 c) cc); 123 II 289 cons. 1b), 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 diritti e doveri per i soggetti giuridici. 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.

Capoverso 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 delle organizzazioni sin dall'inizio della procedura deve essere applicato.

Art. 55c (nuovo) Accordi fra richiedenti e organizzazioni

Capoverso 1. 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 alcuni procedimenti. Il diritto pubblico – e quindi anche quello in materia di ambiente – deve 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 nel merito. Con la nuova disposizione (in correlazione con il cpv. 2) 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.

Capoverso 2. 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 della normativa ambientale alla valutazione delle competenti autorità di ricorso. In relazione con il capoverso 1, gli accordi conclusi secondo il diritto privato per imporre il diritto pubblico non avranno alcun effetto giuridico se non sono integrati nella decisione dell'autorità competente. In tal modo viene garantita un'applicazione assolutamente coerente del diritto, fondata unicamente sulle decisioni ufficiali. Anche la pratica, spesso seguita in passato, di convenire in un contratto di diritto privato che i committenti, nel caso in cui non adempiranno gli oneri imposti dalle autorità, dovranno fornire prestazioni ad associazioni di protezione dell'ambiente o a loro progetti, contrasta con il principio in base al quale l'applicazione del diritto ambientale spetta in primo luogo alle autorità. Con la prevista revisione di legge questo tipo di pene convenzionali a favore di associazioni diventa assolutamente illecito. 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^{er} LPN. Da ultimo, occorre evitare che le organizzazioni rinuncino al ricorso o modifichino il loro comportamento in corso di procedura contro compenso, contravvenendo in tal modo allo scopo stesso del diritto di ricorso delle associazioni. La disposizione proposta dalla Commissione limita il contenuto lecito degli accordi conclusi fra i committenti e le organizzazioni agli oggetti che corrispondono allo scopo del diritto di ricorso delle associazioni: la garanzia che le autorità competenti applichino correttamente il diritto ambientale in vigore. Rimangono invece consentiti accordi di diritto privato in relazione alla copertura delle spese processuali, legali e peritali nei limiti della consuetudine.

Capoverso 3. 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 sull'articolo 2 del Codice civile (RS 210). 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. Si pensi soprattutto al caso in cui un'associazione avanzi pretese illecite e faccia uso del suo diritto di ricorso poiché il richiedente non ha dato seguito alle sue richieste. Con il diritto vigente, il timore, fondato, che in un caso del genere il progetto possa subire ritardi induce di regola i committenti a entrare in materia su richieste che non sono fondate sul diritto vigente o che non hanno alcun rapporto con il progetto. In virtù della nuova normativa proposta dalla Commissione,

il committente può dimostrare all'autorità di ricorso che un'organizzazione ha avanzato pretese inammissibili ai sensi del capoverso 2 prima della comunicazione della decisione o durante la procedura di ricorso. Se l'autorità constata un simile comportamento illecito dell'organizzazione, non entra in materia sul ricorso di quest'ultima. Nei casi specifici, la procedura risulta notevolmente accelerata, così come si riduce il rischio di ritardi dovuti a pretese inammissibili nella realizzazione dei progetti. Si evita inoltre che, per paura di ritardi, i richiedenti diano seguito a pretese inammissibili che non hanno alcun fondamento giuridico nel diritto ambientale. Al contrario, se un'organizzazione ha formulato pretese ammissibili prima di depositare il suo ricorso e che il richiedente le ha rifiutate, l'esame delle basi materiali del ricorso deve essere effettuato.

Una *minoranza* (Berset, Béguelin, Marty Dick) chiede che l'autorità di ricorso non entri nel merito di un ricorso solo se esso configuri un abuso di diritto. Per la minoranza, le clausole illecite ai sensi del capoverso 2 non dovrebbero avere alcun effetto. La minoranza ritiene che l'autorità di ricorso può decidere dell'entrata in materia solo sulla base di una valutazione sul merito, in quanto solo l'esame materiale del progetto permette di stabilire se una richiesta è illecita. La minoranza non prevede sanzioni nel caso in cui un'associazione che interpone ricorso ha precedentemente avanzato pretese inammissibili che sono state respinte dal committente.

Art. 55d (nuovo) Inizio anticipato dei lavori

Attualmente, non si possono avviare i lavori fintanto che il progetto non sia oggetto di un'autorizzazione completa passata in giudicato, che contenga tutti gli oneri accessori. Di conseguenza, i committenti sono sottoposti a 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 in modo devastante sull'economia. La norma proposta dalla Commissione, che consente di cominciare i lavori di costruzione prima della fine della procedura a condizione che il suo esito non possa influire 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* (Epiney, Schweiger, Hess Hans) chiede di revocare l'effetto sospensivo per tutti i progetti dichiarati di interesse pubblico dall'autorità competente (cpv. 2). La revoca non deve tuttavia applicarsi ai progetti relativi a oggetti riconosciuti d'importanza nazionale in un inventario federale approvato dal Cantone interessato. La minoranza vorrebbe che si tenesse conto del fatto che una decisione concernente il carattere d'interesse pubblico può essere presa da un parlamento cantonale ed essere sottoposta a referendum obbligatorio o facoltativo; la minoranza critica il fatto che organizzazioni private possano opporsi a decisioni prese da autorità elette democraticamente. La maggioranza della Commissione respinge questa proposta, che è d'altronde già stata rifiutata in consultazione, segnatamente da tutti i Cantoni a parte il Vallese, dalla maggioranza dei partiti (esclusi il PLR, il PLS e l'UDC) nonché da gran parte delle cerchie consultate. Ritiene che questa disposizione allungherebbe i procedimenti, causerebbe disparità di trattamento tra i ricorsi delle organizzazioni e i ricorsi dei privati e provocherebbe diverse difficoltà, poiché, malgrado la dichiarazione d'interesse pubblico e la revoca dell'effetto sospensivo, i tribunali dovrebbero ancora giudicare il ricorso sul merito. In pratica questa disposi-

zione porterebbe alla soppressione del diritto di ricorso delle organizzazioni per i progetti dichiarati di interesse pubblico.

Art. 55e (nuovo) Spese processuali

Secondo la prassi del Tribunale federale, le spese processuali non sono a carico delle organizzazioni soccombenti (DTF 123 II 337; cfr. anche le sentenze in: *Le droit de l'environnement dans la pratique*, 1993 p. 189 cons. 9, 1991 p. 337 cons. 5 e 436 cons. 5), 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 nel procedimento. La Commissione ritiene che non vi sia alcun motivo per il quale le organizzazioni debbano essere trattate diversamente dalle persone singole; di conseguenza esse devono provvedere al pagamento degli anticipi, delle spese processuali e, nel caso in cui soccombono, delle 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. Per fissare la prassi del Tribunale federale, è necessario specificare in modo esplicito che le organizzazioni che hanno interposto un ricorso e soccombono devono farsi carico dei costi della procedura. 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* (Berset Béguelin) auspica 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 pertinente dal punto di vista del diritto ambientale.

Un'altra *minoranza* (Pfisterer Thomas, Schweiger) chiede che venga aggiunto un capoverso 2 in cui si specifichi che le organizzazioni legittimate a ricorrere contribuiscano in misura adeguata ai costi della procedura se l'autorità ordina, in virtù del diritto federale o cantonale, una procedura di conciliazione prima di emanare la decisione o di adottare il piano d'utilizzazione e se le organizzazioni non vi hanno partecipato. Come nell'avamprogetto del 9 dicembre 2004, la maggioranza della Commissione rifiuta di disciplinare la procedura di conciliazione nella LPAmb e nella LPN. Teme infatti che una procedura del genere possa ritardare ulteriormente il corso dei procedimenti.

Sezione 3:

Diritto di ricorso delle associazioni contro autorizzazioni concernenti organismi

Art. 55f (nuovo)

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 sulla tecnologia genetica¹². Le relative norme del vigente articolo 55 capoverso 1 lettera b LPAmb devono pertanto essere oggetto di un articolo distinto.

¹² RS 814.91

3.2 Modifica del diritto vigente

3.2.1 Legge federale del 1° luglio 1966 sulla protezione della natura e del paesaggio

Il commento alle modifiche dell'articolo 55 LPAmb si applica per analogia alle modifiche degli articoli 12–12*b* LPN. Anche in questo caso, oltre a modifiche di contenuto, sono stati apportati adeguamenti strutturali e redazionali.

Art. 12 Mezzi giuridici dei Comuni e delle associazioni
1. Legittimazione a ricorrere

Il *capoverso 1* riprende il tenore dell'attuale articolo 12 capoverso 1 LPN, trattandosi di diritto di ricorso dei Comuni. Per ciò che riguarda il diritto di ricorso delle associazioni, la sua formulazione corrisponde a quella proposta per il nuovo articolo 55 capoverso 1 LPAmb. L'attuale articolo 12 capoverso 3 LPN si può abrogare poiché il previsto nuovo articolo 12 capoverso 1 LPN prevede per i Comuni e le associazioni lo statuto di parte a pieno titolo ai sensi della legge sulla procedura amministrativa, che comprende in generale il diritto di fare opposizione. D'altronde, l'articolo 12*c* capoverso 2 prevede che i Comuni e le associazioni che vogliono ricorrere abbiano partecipato a una procedura di opposizione conformemente al diritto federale o cantonale. Le procedure di opposizione conformemente al diritto federale comprendono pure quelle previste agli articoli 35 segg. della legge sull'espropriazione¹³.

Il *capoverso 2* corrisponde alla formulazione proposta per il nuovo articolo 55 capoverso 2 LPAmb. Il capoverso 3 corrisponde all'attuale articolo 12 capoverso 2 LPN. Il capoverso 4 corrisponde alla formulazione proposta per il nuovo articolo 55 capoverso 4 LPAmb. Il capoverso 5 corrisponde alla formulazione proposta per il nuovo articolo 55 capoverso 5 LPAmb.

Art. 12a 2. Inammissibilità dei ricorsi contro decisioni concernenti la concessione di sussidi federali

La disposizione riprende il capoverso 4 dell'attuale articolo 12 LPN. Il capoverso 5 dell'articolo 12 LPN diventa invece superfluo a motivo dell'articolo 2 capoverso 2 LPN, in relazione con l'articolo 12 capoverso 1 LPN proposto.

Art. 12b 3. Comunicazione della decisione

Il nuovo articolo 12*b* riprende il tenore degli attuali capoversi 1 e 2 dell'articolo 12a LPN, anche se la sua formulazione corrisponde a quella dell'articolo 55*a* LPAmb. Il commento relativo a quest'ultimo articolo si applica per analogia alla presente disposizione.

¹³ RS 711

Art. 12c (nuovo) 4. Perdita della legittimazione di ricorrere

Il *capoverso* 1 corrisponde all'attuale articolo 12a capoverso 3 LPN. Il capoverso 2 corrisponde al primo periodo dell'attuale articolo 12a capoverso 2 PLN; è stato tuttavia semplificato sul piano redazionale. I *capoversi* 3 e 4 sono nuovi. Il commento all'articolo 55b LPAmb si applica per analogia alla presente disposizione.

Art. 12d (nuovo) 5. Accordi fra richiedenti e associazioni

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

Art. 12e (nuovo) 6. Inizio anticipato dei lavori

Il commento all'articolo 55d LPAmb si applica per analogia alle presente disposizione.

Art. 12f (nuovo) 7. Costi della procedura

Il commento all'articolo 55e LPAmb si applica per analogia alle presente disposizione.

Art. 12g (nuovo) Diritto di ricorso dei Cantoni e dell'ufficio federale competente

Questa disposizione corrisponde all'attuale articolo 12b LPN.

3.2.2 Legge federale del 22 giugno 1979¹⁴ sulla pianificazione del territorio (LPT)

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 ottenga 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 nei procedimenti.

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. 55c cpv. 3 LPAmb) o indirettamente (p. es. art. 55c cpv. 2 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 giustificati 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 (n. 2.2) 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 a) vantino un interesse sufficiente o, in alternativa b) facendo 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 dinanzi a un organo giurisdizionale. 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 progetto scaturisce dagli articoli 74 (protezione dell'ambiente), 78 (protezione della natura e del paesaggio) e 120 (ingegneria genetica in ambito non umano) della Costituzione federale¹⁵.

