

ad 02.436

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

**Parere del Consiglio federale sul rapporto del 27 giugno 2005  
della Commissione degli affari giuridici del Consiglio degli Stati**

del 24 agosto 2005

---

Onorevoli presidenti e consiglieri,

conformemente all'articolo 112 capoverso 3 della legge sul Parlamento (LParl) vi sottoponiamo il nostro parere sul progetto e sul rapporto del 27 giugno 2005 della Commissione degli affari giuridici del Consiglio degli Stati concernenti l'iniziativa parlamentare 02.436 «Semplificazione dell'esame dell'impatto sull'ambiente e prevenzione degli abusi mediante una definizione più precisa del diritto di ricorso delle associazioni» (Hofmann).

Gradite, onorevoli presidenti e consiglieri, l'espressione della nostra alta considerazione.

24 agosto 2005

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Samuel Schmid

La cancelliera della Confederazione, Annemarie Huber-Hotz

# **Parere**

## **1 Situazione iniziale**

Il 19 giugno 2002 il consigliere agli Stati Hans Hofmann ha depositato un'iniziativa parlamentare che chiede la semplificazione dell'esame dell'impatto sull'ambiente (EIA) e la prevenzione degli abusi mediante una definizione più precisa del diritto di ricorso delle organizzazioni.

Il Consiglio degli Stati, su proposta della sua Commissione degli affari giuridici, ha deciso il 18 giugno 2003 senza opposizione di dar seguito all'iniziativa e ha incaricato la Commissione degli affari giuridici di elaborare un progetto di atto legislativo.

La Commissione, dopo un approfondito dibattito nel corso di 10 sedute e lo svolgimento di una procedura di consultazione sull'avamprogetto, ha approvato il 27 giugno 2005 il rapporto e il disegno di legge all'unanimità (con quattro astensioni) e li ha trasmessi al suo Consiglio.

## **2 Parere del Consiglio federale**

### **2.1 In generale**

Il Consiglio federale ritiene che l'esame dell'impatto sull'ambiente (EIA) e il diritto di ricorso delle associazioni abbiano dato buoni risultati per quanto attiene all'esecuzione corretta del diritto ambientale. Vede però anche diverse possibilità di migliorare la definizione di questi strumenti condividendo ampiamente in tal senso la posizione della Commissione degli affari giuridici.

Sostiene di conseguenza l'obiettivo del progetto, volto a semplificare e accelerare le procedure e impedire possibili abusi nell'ambito dell'applicazione del diritto di ricorso delle associazioni.

Il Consiglio federale accoglie con favore la mozione (04.3664) depositata dalla Commissione nell'ambito dei dibattimenti concernenti l'iniziativa parlamentare Hofmann e con la quale si intende garantire che il diritto ambientale vigente sia tenuto presente in tempo utile a tutti i livelli della progettazione.

### **2.2 EIA**

Come già affermato dal Consiglio federale nel suo rapporto del 18 febbraio 2004 in adempimento del postulato 01.3266 della Commissione degli affari giuridici del Consiglio nazionale (FF 2004 1393), l'EIA ha confermato la sua validità quale strumento per la verifica della conformità al diritto ambientale dei progetti che hanno un impatto sull'ambiente. Il Consiglio federale ha però rilevato – fondandosi sui risultati di una valutazione esterna – un potenziale di miglioramento dell'EIA. Esso ha di conseguenza incaricato il DATEC (UFAFP) di proporre misure per la semplificazione e l'unificazione dei rapporti d'impatto ambientale e per lo snellimento delle procedure.

Il Consiglio federale accoglie con favore le proposte della Commissione degli affari giuridici del Consiglio degli Stati, che perseguono la stessa linea e mirano a una semplificazione della procedura EIA.

Sui singoli punti del progetto, il Consiglio federale si esprime come segue:

Il Consiglio federale è a favore del nuovo obbligo di verifica periodica della lista dei tipi di impianto assoggettati all'obbligo di EIA e dei valori soglia nonché al loro adeguamento agli attuali requisiti del diritto ambientale. Fondandosi sui risultati della valutazione EIA, il Consiglio federale ha pertanto già incaricato l'Amministrazione di verificare l'allegato dell'ordinanza concernente l'esame dell'impatto sull'ambiente (OEIA; *RS 814.011*) con il coinvolgimento dei Cantoni e di altri ambienti interessati; la revisione dell'OEIA è prevista per la fine del 2006. Il Governo prevede di verificare in futuro l'allegato ogni 8/10 anni circa.

La formulazione dell'articolo 10a capoverso 2 potrebbe essere interpretata nel senso che le decisioni circa gli impianti sottoposti all'obbligo di EIA dovrebbero essere prese per ogni caso singolo e accompagnate da conoscenze sui prevedibili effetti di un impianto. Occorre tenere presente che per quanto attiene all'articolo 10a capoverso 2 si tratta esclusivamente di un'istruzione per il Consiglio federale in quanto legislatore; questo articolo sancisce inoltre che all'obbligo di EIA sono sottoposti soltanto i tipi di impianto designati dal Consiglio federale (art. 10a cpv. 3). Al fine di evitare malintesi, occorre un commento esplicativo della prescrizione all'attenzione del Parlamento.

Il Consiglio federale condivide in linea di massima la semplificazione dei rapporti d'impatto ambientale proposta, ma ritiene in merito che si debba considerare attentamente quanto segue:

- la conclusione della stesura del rapporto ambientale con l'indagine preliminare è probabilmente adeguata per i progetti piccoli e semplici in particolare, la cui progettazione è già molto avanzata. Per i progetti più grandi, e soprattutto per i progetti complessi, la stesura dei rapporti ambientali in due fasi (analisi preliminare con capitolato d'oneri e successivo rapporto sull'impatto ambientale) può essere vantaggiosa per il richiedente nel senso che le questioni ambientali vengono inserite nella progettazione e possono essere valutate dalle autorità in tempo utile e gradualmente; la procedura di autorizzazione che ne risulta è più efficiente e prevedibile;
- la rinuncia a misure più estese (conformemente al vigente art. 9 cpv. 2 lett. d LPAmb) nella redazione del rapporto d'impatto ambientale non deve comportare l'inadempimento del principio di prevenzione secondo l'articolo 1 capoverso 2 LPAmb nonché del principio di proporzionalità e nemmeno che non vengano più effettuate le analisi necessarie in tale contesto. Il Consiglio federale parte perciò dalla premessa che le misure previste secondo il nuovo articolo 10b capoverso 2 lettera b includano anche misure di protezione preventiva dell'ambiente che, tra l'altro, garantiscono anche che i progetti con obbligo di EIA corrispondono all'attuale stato della tecnica;

inoltre, la prevista rinuncia a misure più estese interessa il campo d'applicazione della direttiva 2002/30/CE, le cui disposizioni entreranno in vigore anche in Svizzera il 1° dicembre 2005 nel quadro dell'Accordo del 21 giugno 1999 tra la Confederazione Svizzera e la Comunità europea sul trasporto aereo (*RS 0.748.127.192.68*, stato 15 giugno 2004);

conformemente all'articolo 5 in combinato disposto con l'allegato II della direttiva 2002/30/CE, l'autorità tiene conto, fra l'altro, in una decisione in materia di restrizioni operative per gli aeroporti, delle misure supplementari possibili e di una valutazione del rapporto costi-utilità di queste ultime. Dopo l'abrogazione senza sostituzione dell'articolo 9 capoverso 2 lettera d LPAmb, in Svizzera non esisterebbe più nessun disciplinamento nazionale corrispondente per l'attuazione di questa disposizione. Con l'entrata in vigore della direttiva 2002/30/CE, la Svizzera è tenuta a trasporre le disposizioni di questa direttiva nella legislazione nazionale.

Il Consiglio federale è convinto che il Parlamento terrà conto di questo impegno internazionale.

- La rinuncia alla motivazione del progetto nel caso di progetti pubblici e privati beneficiari di una concessione nell'ambito del rapporto d'impatto ambientale non deve significare che, nel quadro dell'approvazione del progetto, sia omessa un'ampia ponderazione degli interessi nel contesto della quale vengano ponderati l'interesse pubblico relativo all'utilizzazione di un impianto, gli effetti sull'ambiente nonché altri interessi pubblici e privati. Non deve significare neppure che venga meno la valutazione di alternative o varianti.

### **2.3 Ricorso delle associazioni**

Il Consiglio federale, rispondendo a diversi interventi relativi al diritto di ricorso delle associazioni, si è espresso, da ultimo nell'autunno del 2004, sul diritto di ricorso delle organizzazioni di protezione dell'ambiente. In tale occasione ha sottolineato che il diritto di ricorso delle associazioni deve essere mantenuto in linea di massima nella sua forma attuale in quanto esso serve all'esecuzione corretta della legislazione ambientale e permette una verifica autonoma delle decisioni ufficiali da parte delle competenti autorità di ricorso. Il Consiglio federale ha tuttavia formulato, concordando in questo ampliamente con la Commissione degli affari giuridici del Consiglio degli Stati, diverse possibilità di miglioramento della definizione del diritto di ricorso delle associazioni.

Il Consiglio federale accoglie con favore la linea seguita dalle proposte di ottimizzazione del diritto di ricorso delle associazioni e a proposito dei singoli punti rileva quanto segue:

- la norma in base alla quale le organizzazioni possono ricorrere soltanto nei settori giuridici che figurano da almeno 10 anni fra i loro scopi statuari, garantisce in maniera sufficiente che solo le organizzazioni che dispongono anche delle necessarie conoscenze tecniche specifiche possano ricorrere;
- la proposta della Commissione unifica la formulazione per la designazione delle organizzazioni legittimate a ricorrere nella LPAmb e nella LPN. Così, d'ora in poi, anche nella LPAmb sarà espressamente richiesto che un'organizzazione legittimata a ricorrere persegua scopi meramente ideali, anche se nella prassi si è già operato in tal senso. Giustamente la Commissione propone ora che eventuali attività economiche siano finalizzate a scopi ideali. Il periodo di transizione di tre anni accordato alle organizzazioni sembra adeguato;

- le competenze interne delle organizzazioni per l'esercizio del diritto di ricorso sono disciplinate sufficientemente e in maniera chiara dalla norma secondo la quale è il massimo organo esecutivo dell'organizzazione ricorrente a decidere circa la proposizione del ricorso. La possibilità di delegare la proposizione di ricorsi a sotto-organizzazioni cantonali e sovracantonali giuridicamente autonome è dettata dalla prassi in base alla quale le unità organizzative inserite nella situazione locale dovrebbero occuparsi in primo luogo dei progetti passibili di contestazione. Per contro, la vera e propria attività di ricorso consiste piuttosto nel garantire un'esecuzione unitaria del diritto federale;
- il Consiglio federale accoglie con favore le norme che contribuiscono a far sì che i requisiti ambientali siano tenuti presenti non solo a livello di progetto ma, gradualmente, già nella fase di pianificazione del territorio. Le obiezioni da parte delle associazioni, che avrebbero potuto essere presentate in una fase precedente della procedura, non dovranno più essere ammesse in uno stadio successivo della stessa;
- il Consiglio federale condivide il fatto che nel progetto della Commissione siano disciplinati gli accordi che possono intervenire fra le organizzazioni e i richiedenti. In linea di massima, l'esecuzione del diritto ambientale spetta alle autorità competenti e non deve diventare oggetto di norme di diritto privato. I negoziati fra i richiedenti e le organizzazioni possono però contribuire a evitare inutili controversie legali e a preparare adeguate decisioni delle autorità. Va comunque ribadito che la trasposizione di accordi conclusi da privati può avvenire solo con riserva dell'articolo 49 della legge federale sulla procedura amministrativa (PA);

per quanto riguarda la designazione del contenuto inammissibile di accordi relativi a prestazioni finanziarie o altre nei proposti articoli 55c capoverso 2 LPAmb e 12d LPN, il Consiglio federale invita a considerare che l'attuale formulazione delle lettere a e b è troppo limitativa. Un'interpretazione rigida di queste disposizioni non permetterebbe di concordare né obblighi in materia di diritto ambientale, vincolati al diritto pubblico, né obblighi non disciplinati da questo diritto. Si suppone che ciò non rientri però nelle intenzioni della Commissione. Si dovrebbe qui esaminare l'adozione di una formulazione che chiarisca l'inammissibilità di pene convenzionali per la violazione di decisioni dell'autorità, ma che l'accordo su misure di protezione ambientale continui a essere ammesso entro limiti giuridici prefissati;

- la disposizione secondo la quale l'autorità di ricorso non entra in materia se il ricorso costituisce l'abuso manifesto di un diritto o se il richiedente dimostra che l'organizzazione ricorrente ha richiesto prestazioni inammissibili ai sensi della legge riveduta, protegge il committente evitandogli ritardi nell'attuazione del progetto, causati da richieste illegali ed è semplice da attuare da parte delle autorità di ricorso. Peraltro non è da escludere che questa disposizione potrebbe ridurre la disponibilità delle organizzazioni alla composizione delle divergenze nella maniera più sbrigativa possibile mediante negoziato;
- la prevista disposizione relativa all'inizio anticipato dei lavori protegge il committente della costruzione da pressioni inopportune da parte delle associazioni di protezione dell'ambiente e permette la realizzazione rapida delle

parti non contestate dell'impianto. La disposizione dovrebbe comunque chiarire che l'inizio anticipato dei lavori è possibile soltanto dopo un'autorizzazione edilizia di prima istanza;

- il fatto che le associazioni di protezione dell'ambiente, come altri ricorrenti, in caso di rigetto della domanda, debbano assumersi le spese procedurali appare giustificato fungendo anche da deterrente per altre associazioni che, in futuro, dovranno stare più attente alle probabilità di esito favorevole del ricorso in sede processuale nel momento della presentazione di un ricorso;
- il Consiglio federale richiama l'attenzione sul fatto che la formulazione scelta per l'articolo 12c capoverso 1 LPN non chiarisce ancora a sufficienza a quali condizioni i Comuni, da un lato, e le organizzazioni, dall'altro, possano avviare una nuova procedura. La differenziazione fra Comuni e organizzazioni s'impongono qui a causa dei diversi e divergenti interessi.

Il Consiglio federale prende atto e approva che la Commissione chieda norme che impongano alle organizzazioni di informare all'insegna della trasparenza l'opinione pubblica circa la loro attività in materia di opposizioni e di ricorsi. Il Consiglio prevede, a sua volta, di sancire tale ambito in norme corrispondenti per via d'ordinanza (cfr. la risposta del Consiglio federale all'interpellanza del Gruppo liberale-radicalo, Misure contro la proliferazione dei ricorsi delle organizzazioni, 04.3270).

## **2.4 Conclusioni**

Il Consiglio federale sostiene la linea perseguita dal rapporto del 27 giugno 2005 della Commissione degli affari giuridici e approva anche le modifiche giuridiche in esso proposte.

Il Consiglio federale vi propone di non abrogare senza sostituzione l'articolo 9 capoverso 2 lettera d LPAmb per quanto riguarda gli aeroporti, ma di provvedere mediante una disposizione prevista da una legge specifica (nella legge sulla navigazione aerea) affinché la Svizzera, in relazione a detti impianti, possa adempiere come finora a tutti gli obblighi assunti con la firma dell'Accordo del 21 giugno 1999 tra la Confederazione Svizzera e la Comunità europea sul trasporto aereo (RS 0.748.127.192.68). Il DATEC trasmetterà al Parlamento una proposta per una corrispondente normativa speciale.