



12.402

Iniziativa parlamentare La Commissione federale per la protezione della natura e del paesaggio e i suoi compiti come perito

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

del 22 ottobre 2018

Onorevoli colleghi,

vi sottoponiamo il presente rapporto con un progetto di modifica della legge federale del 1° luglio 1966 sulla protezione della natura e del paesaggio, che trasmettiamo nel contempo per parere al Consiglio federale.

La Commissione vi propone di approvare il progetto di legge allegato.

22 ottobre 2018

In nome della Commissione:

Il presidente, Roland Eberle

Compendio

In virtù della Costituzione federale (Cost.), nell'adempimento dei suoi compiti la Confederazione prende in considerazione gli obiettivi della protezione della natura e del paesaggio. Ha cura dei paesaggi, dei siti caratteristici, dei luoghi storici nonché dei monumenti naturali e culturali; quando l'interesse pubblico lo richieda, li conserva integri. Una ponderazione degli interessi tra protezione e utilità si rivela di conseguenza necessaria nell'ambito della protezione della natura e del paesaggio (art. 78 cpv. 2 Cost.).

Per progetti nel settore delle energie rinnovabili, grazie al nuovo articolo 12 della legge sull'energia, in combinato disposto con gli articoli 8 e 9 dell'ordinanza sull'energia, il legislatore ha riconosciuto che gli impianti di questo tipo sono d'interesse nazionale già a partire da una determinata grandezza. Impianti previsti in un inventario di cui all'articolo 5 della legge federale sulla protezione della natura e del paesaggio (LPN) possono di conseguenza essere sottoposti a una ponderazione degli interessi già nel diritto vigente.

L'aggiunta del nuovo capoverso 3 all'articolo 7 LPN ha lo scopo di precisare l'importanza giuridica delle perizie della CFNP e della CFMS dal profilo procedurale. Tale precisazione iscrive nella legge la prassi corrente secondo cui le perizie di ambedue le commissioni non costituiscono l'unica base decisionale, bensì una fra le tante considerate per i progetti riguardanti oggetti iscritti negli inventari federali. La certezza del diritto sarà in tal modo rafforzata nel quadro delle procedure di autorizzazione.

Rapporto

1 Genesi del progetto

Il 29 febbraio 2012 il consigliere agli Stati Joachim Eder aveva presentato un'iniziativa parlamentare mirante ad adeguare gli articoli 6 capoverso 2 e 7 capoverso 3 della legge federale del 1° luglio 1966¹ sulla protezione della natura e del paesaggio (LPN). Scopo dell'iniziativa è, da un lato, attribuire in futuro alle perizie della CFNP e della CFMS un ruolo importante ma non determinante ed esclusivo e, dall'altro, considerare nella ponderazione degli interessi di cui all'articolo 6 capoverso 2 LPN, a determinate condizioni, anche l'interesse a un intervento da parte dei Cantoni. L'autore dell'iniziativa aveva in particolare motivato la necessità di legiferare osservando che le procedure di autorizzazione avrebbero un effetto frenante sulla realizzazione di progetti, specialmente nell'ambito delle energie rinnovabili.

Nel quadro dell'esame preliminare, il 17 gennaio 2013 la Commissione dell'ambiente, della pianificazione del territorio e dell'energia del Consiglio degli Stati (CAPTE-S) ha dato seguito all'iniziativa con 7 voti contro 4. Con 13 voti contro 11 e 1 astensione, l'8 aprile 2013 la commissione omologa del Consiglio nazionale si è allineata a questa decisione conformemente all'articolo 109 capoverso 3 della legge del 13 dicembre 2002² sul Parlamento (LParl). Temendo che un indebolimento dell'importanza delle perizie della CFNP e della CFMS potesse compromettere la tutela della natura e del paesaggio, le minoranze di ambedue le Commissioni erano del parere che non occorresse intervenire.

Secondo l'articolo 111 capoverso 1 LParl, la Commissione elabora un progetto di atto legislativo entro due anni. Durante quattro sedute tenutesi nel 2013 e 2014, la CAPTE-S ha proceduto all'elaborazione di una modifica della LPN che permettesse di attuare gli obiettivi dell'iniziativa. Il 1° settembre 2014 è stato così ultimato un relativo progetto preliminare destinato alla procedura di consultazione. Con 6 voti contro 6 e il voto decisivo del presidente, la Commissione ha invece deciso di attendere la conclusione dei lavori del Parlamento sulle disposizioni relative alla nozione di interesse nazionale degli impianti destinati all'impiego delle energie rinnovabili prima di avviare la procedura di consultazione. In questa prospettiva il Consiglio degli Stati ha approvato all'unanimità una prima proroga del termine di trattazione dell'iniziativa secondo l'articolo 113 capoverso 1 LParl. Nel quadro della revisione totale del 30 settembre 2016³ della legge sull'energia (LEne), il Parlamento ha infine deciso di attribuire un interesse nazionale all'impiego e allo sviluppo delle energie rinnovabili. L'interesse nazionale alla realizzazione di questi progetti è considerato equivalente ad altri interessi nazionali (art. 12 LEne).

Dopo l'accettazione della revisione della legge sull'energia il 17 maggio 2017 in votazione popolare, la Commissione ha ripreso le deliberazioni sull'elaborazione di un progetto preliminare nel quadro dell'iniziativa. Una maggioranza è giunta alla

1 RS 451
2 RS 171.10
3 RS 730.0

conclusione che, nonostante la nuova normativa concernente gli impianti destinati all'impiego delle energie rinnovabili di cui all'articolo 12 LEnE, è necessario legiferare nel senso proposto dall'iniziativa. Per poter elaborare un corrispondente progetto preliminare, essa ha quindi nuovamente proposto al Consiglio degli Stati una proroga del termine secondo l'articolo 113 capoverso 1 LParl. Una minoranza della Commissione era però del parere che le disposizioni della nuova legge sull'energia rappresentassero una soluzione di compromesso che terrebbe già sufficientemente conto delle richieste dell'iniziativa e riteneva pertanto esaurito il margine di manovra disponibile. Di conseguenza, ha proposto di togliere dal ruolo l'iniziativa. Il Consiglio degli Stati ha dato seguito alla proposta della maggioranza e deciso il 14 settembre 2017, con 27 voti contro 16, di rinviare il termine di trattazione fino alla sessione autunnale 2019.

Il 20 marzo 2018 la Commissione ha votato il progetto preliminare con 7 voti contro 5 e avviato la procedura di consultazione. Una minoranza ha proposto di non entrare nel merito.

I risultati della consultazione mostrano che il progetto ha suscitato numerose controversie (cfr. n. 2.2). Soltanto la metà dei Cantoni sostiene infatti il progetto preliminare. La Commissione ha dovuto constatare che lo scopo da essa perseguito con la modifica proposta dell'articolo 6 capoverso 2, vale a dire ottenere una maggiore certezza del diritto, non ha potuto essere raggiunto. Con la revisione totale della legge sull'energia, nell'articolo 12 LEnE è stato attribuito l'interesse nazionale all'utilizzazione delle energie rinnovabili e al loro sviluppo. Impianti di sfruttamento di energie rinnovabili che sono previsti in un inventario di cui all'articolo 5 LPN e che comportano un danno rilevante agli oggetti possono quindi essere sottoposti direttamente a un'ampia ponderazione degli interessi. Alla luce di questa situazione e dopo un'approfondita valutazione dei risultati scaturiti dalla consultazione, la Commissione ha rinunciato all'unanimità alla modifica dell'articolo 6 capoverso 2. Il 22 ottobre 2018 essa ha approvato il progetto con 8 voti contro 2 e 2 astensioni.

Nell'ambito della deliberazione di dettaglio sul progetto, conformemente all'articolo 126 capoverso 2 LParl è stata anche trattata la petizione 13.2034 che chiedeva lo scioglimento dell'Heimatschutz Svizzera.

2 Punti essenziali del progetto

La modifica di legge mira ad aumentare la certezza del diritto, in particolare nel quadro della procedura di autorizzazione di progetti che comportano una deroga alla disposizione secondo cui un oggetto d'importanza nazionale dev'essere conservato intatto.

Il nuovo articolo 7 capoverso 3 LPN iscrive nella legge la prassi corrente secondo cui le perizie della CFNP e della CFMS non costituiscono l'unica base decisionale relativa a tali progetti, bensì una fra molte. Si vuole così sancire nella legge l'importanza delle perizie.

2.1 Art. 7 LPN

2.1.1 Diritto vigente

In caso di danno a un oggetto protetto d'importanza nazionale di cui all'articolo 5 LPN, l'articolo 7 LPN prevede la possibilità di richiedere una perizia alla competente commissione consultiva. Qualora, nell'adempimento di un compito federale, vi è la possibilità che l'oggetto protetto possa subire un danno *rilevante* o in questo contesto sorgono questioni d'importanza fondamentale, si deve ricorrere alla perizia della commissione consultiva ai sensi dell'articolo 7 capoverso 2 LPN.

La perizia è redatta a destinazione dell'autorità federale o cantonale cui spetta la decisione. Questa autorità, denominata anche autorità dirigente, è competente per la ponderazione degli interessi secondo l'articolo 6 capoverso 2 LPN. Oltre alla perizia menzionata, l'autorità fonda la sua ponderazione su altre basi decisionali quali in particolare la documentazione relativa alla domanda, al progetto e alla pianificazione, i pareri di autorità specializzate cantonali e federali, le opposizioni, come pure accertamenti e considerazioni propri dell'autorità decisionale.

2.1.2 Nuovo diritto

L'articolo 7 LPN dovrà essere completato da un nuovo capoverso 3 del seguente tenore:

«La perizia costituisce una delle basi ai fini della ponderazione di tutti gli interessi da parte dell'autorità decisionale.»

Nell'ambito della ponderazione generale degli interessi le perizie della CFNP e della CFMS figurano già oggi nella numerosa documentazione di base per la corretta ponderazione fra interessi di protezione e interessi di utilizzazione da parte dell'autorità decisionale (cfr. n. 2.1.1). L'aggiunta richiesta per l'articolo 7 LPN sancisce esplicitamente nella legge la prassi attuale. Le procedure e le competenze esistenti non sono modificate.

Nell'ambito delle deliberazioni avvenute successivamente alla consultazione, la Commissione ha apportato una correzione linguistica all'articolo che ne lascia tuttavia invariato il senso. L'articolo 7 LPN porta già attualmente il titolo «Perizia della Commissione»; la nuova formulazione rinuncia a menzionare un'altra istanza, vale a dire l'autorità decisionale, e a precisare la norma relativa («... che [l'autorità decisionale] la include nella sua valutazione generale degli interessi e ne tiene debitamente conto»). L'espressione «Abwägung aller Interessen», ovvero «ponderazione di tutti gli interessi» figura inoltre già nell'articolo 18 capoverso 1^{ter} LPN (in italiano resa con una perifrasi: «tenuto conto di tutti gli interessi»).

2.2 Consultazione

Il progetto preliminare del 20 marzo 2018 posto in consultazione dalla Commissione conteneva, oltre all'articolo 7 capoverso 3, una modifica dell'articolo 6 capoverso 2 LPN. Questa disposizione disciplinava le condizioni alle quali le autorità decisionali competenti potevano prendere in considerazione una deroga dall'imperativo della conservazione intatta degli oggetti presenti negli inventari federali conformemente all'articolo 5 LPN e procedere a una ponderazione degli interessi. Questo è il caso nel diritto vigente quando all'interesse di tutela d'importanza nazionale si contrappone un interesse di utilizzazione pure d'importanza nazionale di valore uguale o superiore. La Commissione aveva previsto nel progetto preliminare una disposizione modificata secondo cui nell'ambito della ponderazione occorrerebbe dare maggior importanza agli interessi dei Cantoni. Secondo la proposta della Commissione, una deroga alla conservazione intatta conformemente agli inventari avrebbe potuto entrare in linea di conto nello svolgimento di un compito federale se determinati interessi della Confederazione *o dei Cantoni* di valore uguale o superiore deponessero a suo favore. Con questa modifica la maggioranza della Commissione si attendeva un rafforzamento dei Cantoni. In futuro si potrebbero anche includere interessi cantonali legittimi nella necessaria ponderazione degli interessi. Una minoranza della Commissione aveva respinto il progetto preliminare a causa della disposizione modificata nell'articolo 6 capoverso 2. Includendo la considerazione degli interessi cantonali nella ponderazione essa temeva un aumento degli interventi negli oggetti inseriti negli inventari. La minoranza era convinta che, con la ponderazione degli interessi fra i livelli federali Confederazione e Cantone, l'esame di progetti diverrebbe più impegnativo e complesso. I punti di vista della maggioranza e della minoranza della Commissione riflettevano anche i pareri espressi nella procedura di consultazione. In particolare il controverso articolo 6 capoverso 2 è stato appoggiato soltanto dalla metà dei Cantoni. I partecipanti alla consultazione favorevoli al progetto hanno visto di buon occhio il margine di manovra più ampio concesso ai Cantoni. In tal modo si rende possibile una migliore ponderazione degli interessi di Confederazione e Cantoni. I partecipanti contrari hanno per contro sottolineato la mancanza di chiarezza dei concetti giuridici contenuti nella norma modificata e hanno deplorato la parità di trattamento riservata a livelli federali che non sono uguali. Essi temono che si crei incertezza giuridica al momento dell'attuazione.

Nella valutazione dei risultati della consultazione la Commissione ha affermato che questo contraddice l'obiettivo delle modifiche della LPN di voler creare certezza giuridica. Per pianificare gli ulteriori passi essa ha inoltre sentito il 22 ottobre 2018 rappresentanti della Conferenza svizzera dei direttori delle pubbliche costruzioni, della pianificazione del territorio e dell'ambiente (DCPA). Quest'ultima ha rinunciato a rilasciare un parere consolidato viste le reazioni molto diverse da parte dei Cantoni nei confronti del progetto. Essa ha sottolineato che l'iniziativa solleva un problema che riguarda molti Cantoni ed evidenziato l'importanza della discussione lanciata dall'iniziativa e dai lavori preliminari della CAPTE-S. Come già accennato nella consultazione, si impone una consulenza fondata su una visione d'insieme più ampia nell'ambito della seconda fase della revisione della legge sulla pianificazione del territorio (LPT 2). Dopo un'approfondita analisi dei risultati scaturiti dalla consultazione e delle valutazioni della DCPA, la Commissione ritiene che occorre

4.1 Ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale

Con la modifica di legge non sono da attendersi ripercussioni finanziarie dirette per la Confederazione, i Cantoni e i Comuni.

4.2 Attuabilità

Il disciplinamento proposto permette di sancire l'attuale prassi nella legge.

5 Rapporto con il diritto europeo

Non vi sono ripercussioni in rapporto con il diritto europeo.

6 Basi legali

6.1 Costituzionalità e legalità

Il progetto si fonda sull'articolo 78 capoverso 2 Cost., che conferisce alla Confederazione il mandato di prendere in considerazione gli obiettivi della protezione della natura e del paesaggio nell'adempimento dei suoi compiti. Da un lato, essa deve aver cura dei paesaggi, dei siti caratteristici, dei luoghi storici nonché dei monumenti naturali e culturali; dall'altro, quando l'interesse pubblico lo richieda, deve conservarli integri. Il nuovo articolo 7 capoverso 3 che sancisce l'attuale prassi nella legge è in sintonia con la disposizione costituzionale.

6.2 Delega di competenze legislative

Il presente progetto non prevede un'autorizzazione al Consiglio federale o ad altre istanze per l'emanazione di diritto per via di ordinanza.