

08.074

**Messaggio  
concernente l'iniziativa popolare  
«contro la costruzione esagerata di impianti che gravano  
sull'ambiente e sul paesaggio»**

del 29 ottobre 2008

---

Onorevoli presidenti e consiglieri,

vi sottoponiamo il messaggio concernente l'iniziativa popolare «contro la costruzione esagerata di impianti che gravano sull'ambiente e sul paesaggio» invitandovi a sottoporla al voto di Popolo e Cantoni con la raccomandazione di respingerla.

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

29 ottobre 2008

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Pascal Couchepin  
La cancelliera della Confederazione, Corina Casanova

---

## Compendio

*L'iniziativa popolare intende autorizzare la costruzione o l'ampliamento di impianti che incidono sull'ambiente o sul paesaggio solo se rispondono a un bisogno urgente della politica nazionale della sanità o della formazione, della protezione della natura o del paesaggio, nonché se è garantito lo sviluppo sostenibile.*

*Il testo dell'iniziativa elenca esplicitamente numerosi impianti nell'ambito dello sport e del tempo libero come pure dell'approvvigionamento e dello smaltimento dei rifiuti e comprende altresì edifici industriali e commerciali nonché importanti infrastrutture nazionali. Dato che la formulazione delle condizioni per la futura costruzione o estensione di siffatti impianti è estremamente restrittiva, nella maggior parte dei casi l'attuazione dell'iniziativa popolare equivarrebbe al divieto di fatto di tali impianti.*

*L'iniziativa impone al legislatore federale di fissare l'ubicazione e le dimensioni degli impianti in questione in maniera vincolante per i proprietari del terreno. Ciò costituisce non solo una pesante ingerenza nelle competenze di pianificazione cantonali, bensì anche una violazione dei diritti garantiti dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo perché siffatte decisioni del legislatore federale escludono i rimedi giuridici.*

*In caso di accettazione dell'iniziativa, il Consiglio federale teme un grave pregiudizio per la piazza economica svizzera e una battuta d'arresto dell'innovazione in molti settori della vita pubblica e privata.*

# Messaggio

## **1 Aspetti formali e validità dell'iniziativa**

### **1.1 Testo dell'iniziativa**

L'iniziativa popolare «contro la costruzione esagerata di impianti che gravano sull'ambiente e sul paesaggio» ha il tenore seguente:

I

La Costituzione federale del 18 aprile 1999 è modificata come segue:

*Art. 75 cpv. 4 (nuovo)*

<sup>4</sup> Gli impianti che gravano sull'ambiente e sul paesaggio, quali complessi industriali e artigianali, cave di pietra, aerodromi, centri commerciali, impianti per il riciclaggio e l'eliminazione di rifiuti, impianti d'incenerimento e di depurazione, stadi, impianti sportivi e per il tempo libero, parchi di divertimento, autosili e aree di parcheggio possono essere costruiti e ampliati soltanto se rispondono a un bisogno urgente sotto il profilo della politica nazionale della sanità o della formazione, della protezione della natura o del paesaggio, nonché se è garantito lo sviluppo sostenibile. La legge stabilisce l'ubicazione e le dimensioni di tali impianti per il tramite di piani di obbligatorietà generale.

II

Le disposizioni transitorie della Costituzione federale sono modificate come segue:

*Art. 197 n. 8 (nuovo)*

*8. Disposizione transitoria dell'art. 75 cpv. 4 (Impianti che gravano sull'ambiente e sul paesaggio)*

Se la pertinente legislazione non entra in vigore entro due anni dall'accettazione dell'articolo 75 capoverso 4, il Consiglio federale emana mediante ordinanza le disposizioni d'esecuzione e i piani necessari.

### **1.2 Riuscita formale e termini di trattazione**

L'iniziativa popolare «contro la costruzione esagerata di impianti che gravano sull'ambiente e sul paesaggio» è stata sottoposta ad esame preliminare dalla Cancelleria federale il 6 giugno 2006<sup>1</sup> e depositata il 18 dicembre 2007 con le necessarie firme a sostegno.

<sup>1</sup> FF 2006 4799

Con decisione del 18 gennaio 2008 la Cancelleria federale ne ha accertato la riuscita formale con 106 098 firme valide<sup>2</sup>.

L'iniziativa è stata presentata in forma di progetto elaborato. Il nostro Consiglio non propone un controprogetto. Giusta l'articolo 97 capoverso 1 lettera a della legge del 13 dicembre 2002<sup>3</sup> sul Parlamento (LParl), il nostro Consiglio deve quindi presentare alle Camere federali un disegno di decreto e il relativo messaggio entro l'8 dicembre 2008. Conformemente all'articolo 100 LParl, l'Assemblea federale decide entro 30 mesi dal deposito dell'iniziativa, cioè entro il 18 giugno 2010, se raccomandare a Popolo e Cantoni l'accettazione o il rifiuto dell'iniziativa.

### **1.3 Validità**

L'iniziativa adempie le condizioni di validità di cui all'articolo 139 capoverso 2 della Costituzione federale (Cost.)<sup>4</sup>, ovvero:

- è presentata in forma di progetto elaborato e soddisfa il principio dell'unità della forma.
- Tra le singole parti dell'iniziativa vi è un nesso oggettivo; essa adempie pertanto il principio dell'unità della materia.
- L'iniziativa non viola alcuna disposizione cogente del diritto internazionale pubblico; adempie quindi il principio della compatibilità con il diritto internazionale.

La manifesta non attuabilità di un'iniziativa è la sola limitazione materiale tacita di una modifica costituzionale. L'iniziativa popolare «contro la costruzione esagerata di impianti che gravano sull'ambiente e sul paesaggio» non è impossibile da attuare dal punto di vista giuridico né è irrealizzabile da quello materiale.

L'iniziativa è quindi valida.

## **2 Genesi dell'iniziativa**

Il suolo è un bene scarso e non estensibile. Se ne deve quindi avere cura. Il comitato d'iniziativa ravvisa in un'eccessiva attività edilizia un pericolo per il suolo svizzero ed è del parere che sia venuto il momento di opporsi. Altrimenti, nel giro di qualche anno, da Ginevra a St. Margrethen si stenderebbe un'unica area urbanizzata, senza spazi naturali. Le iniziative tandem «contro la costruzione esagerata di impianti che gravano sull'ambiente e sul paesaggio» e «basta con la costruzione sfrenata di abitazioni secondarie!», presentate con lo slogan «Salvate il suolo svizzero», sono l'espressione di tale preoccupazione.

Secondo il diritto vigente, gli edifici e gli impianti che hanno effetti importanti sul territorio, sull'urbanizzazione e sull'ambiente possono essere realizzati soltanto se sono stati soddisfatti i requisiti di pianificazione. L'obbligo di pianificare ai sensi

<sup>2</sup> FF 2008 953

<sup>3</sup> RS 171.10

<sup>4</sup> RS 101

dell'articolo 2 della legge federale del 22 giugno 1979<sup>5</sup> sulla pianificazione del territorio (LPT) garantisce che la realizzazione di tali edifici e impianti avvenga soltanto nell'ambito di una democratica procedura di pianificazione e dopo la ponderazione di tutti gli interessi in gioco. Particolare importanza è conferita agli scopi e agli obiettivi pianificatori di cui agli articoli 1 e 3 LPT.

Le autorità competenti, inoltre, sono tenute a un'appropriata e parsimoniosa utilizzazione del suolo e a un ordinato insediamento del territorio (art. 75 Cost.).

Per risolvere i problemi che potrebbero porsi in relazione a impianti che incidono sull'ambiente, la normativa federale vigente tiene conto dell'entità del carico ambientale prevedibile e non della finalità degli impianti medesimi. In virtù dell'articolo 74 Cost., la Confederazione emana prescrizioni sulla protezione dell'uomo e del suo ambiente naturale da effetti nocivi o molesti e si adopera per impedire tali effetti; l'esecuzione delle prescrizioni compete ai Cantoni, per quanto la legge non la riservi alla Confederazione. La legge federale del 7 ottobre 1983<sup>6</sup> sulla protezione dell'ambiente (LPAmb) disciplina gli impianti che possono gravare sull'ambiente e impone all'autorità che ne decide la pianificazione, la costruzione o la trasformazione di esaminarne il più presto possibile la compatibilità con le esigenze ecologiche (cfr. art. 10a LPAmb). La normativa federale sulla protezione dell'ambiente stabilisce inoltre quali impianti sottostanno all'esame dell'impatto sull'ambiente<sup>7</sup>.

La protezione del paesaggio è retta, in sostanza, dalla normativa sulla protezione della natura e del paesaggio. Secondo l'articolo 78 capoverso 1 Cost., la protezione della natura e del paesaggio compete ai Cantoni. Nell'ambito della pianificazione o dell'autorizzazione di costruzioni e impianti, la ponderazione degli interessi deve tenere debito conto della protezione del paesaggio.

All'origine delle iniziative c'è, in primo luogo, la dichiarazione del nostro Consiglio di voler abrogare la legge federale del 16 dicembre 1983<sup>8</sup> sull'acquisto di fondi da parte di persone all'estero, detta anche Lex Koller<sup>9</sup>. D'altro canto, le due iniziative vanno viste sullo sfondo della globalizzazione dell'economia, dell'Accordo con l'UE sulla libera circolazione delle persone e dell'immigrazione che ne consegue. Al lancio delle iniziative tandem non sono estranee, infine, neppure la pianificazione o realizzazione di costruzioni importanti, come nel caso dell'incorporazione, nel 2004, di circa 55 ettari di terreno agricolo in una zona edificabile (azzonamento) del Comune di Galmiz (FR) per l'insediamento di una ditta bio-farmaceutica. Questi cambiamenti di fatto e di diritto ravvivano il timore che si possa assistere ad un'esplosione della domanda di terreni edificabili e quindi a un'ulteriore estensione delle zone edificabili, che porterebbe alla densificazione urbana e al danneggiamento di paesaggi tuttora intatti.

<sup>5</sup> RS 700

<sup>6</sup> RS 814.01

<sup>7</sup> Cfr. Allegato all'ordinanza del 19 ottobre 1988 concernente l'esame dell'impatto sull'ambiente (OEIA); RS 814.011

<sup>8</sup> RS 211.412.41

<sup>9</sup> Cfr. in proposito il comunicato stampa del 12 gennaio 2005 (<http://www.news.admin.ch/message/index.html?lang=it&msg-id=789>).

### **3 Scopi e tenore dell'iniziativa**

#### **3.1 Scopi dell'iniziativa**

La presente iniziativa intende limitare considerevolmente la costruzione e l'ampliamento di impianti che incidono sull'ambiente e sul paesaggio. Tali impianti devono – al massimo – essere autorizzati solo a determinati fini. L'iniziativa mira inoltre a conferire alla Confederazione maggiore autorità in materia di pianificazione del territorio.

#### **3.2 Tenore della normativa proposta**

Gli impianti che gravano sull'ambiente o sul paesaggio possono essere costruiti e ampliati soltanto se rispondono a un bisogno sotto il profilo della politica nazionale della sanità o della formazione, della protezione della natura o del paesaggio. Il bisogno deve essere urgente e interessare l'insieme del territorio. Lo sviluppo sostenibile deve essere garantito. L'ubicazione e le dimensioni di tali impianti, infine, devono essere fissate per legge in piani di obbligatorietà generale.

#### **3.3 Commento e interpretazione del testo dell'iniziativa**

Il nuovo capoverso 4 dell'articolo 75 Cost. disciplina le condizioni di autorizzazione per la costruzione o l'ampliamento di impianti che gravano sull'ambiente o sul paesaggio. Si intendono per impianti che gravano sull'ambiente gli impianti fissi che hanno o che possono avere ripercussioni sulla protezione dell'ambiente ai sensi della pertinente legge federale. Dal testo dell'iniziativa si deduce che l'elenco degli impianti che gravano sull'ambiente o sul paesaggio non è esaustivo. Potrebbe includere anche vie di comunicazioni come strade e ferrovie, come pure impianti per la produzione, il deposito e la trasmissione di energia o impianti militari. Gli impianti che gravano sul paesaggio sarebbero, innanzitutto, gli impianti che verrebbero realizzati su aree non edificate.

Dall'enumerazione degli impianti citati a titolo d'esempio nel testo dell'iniziativa e dalla prospettiva in cui si situa, si può concludere che sono mirati solo gli impianti che oltrepassano una determinata soglia di nocività per l'ambiente o il paesaggio. In caso di adozione dell'iniziativa, incomberebbe probabilmente al legislatore federale designare gli impianti che non sottostanno alla nuova disposizione.

Nell'intenzione degli autori dell'iniziativa possono essere autorizzati solo gli impianti che rispondono a un bisogno della politica della sanità o della formazione, della protezione della natura o del paesaggio. È così esclusa la costruzione di impianti che gravano sull'ambiente e sul paesaggio e che, per esempio, rispondono soltanto a bisogni d'approvvigionamento o a bisogni di natura economica, militare o turistica.

La gamma degli impianti autorizzabili è ulteriormente ridotta dall'esigenza che il bisogno sia nazionale e urgente. Vengono così scartati tutti gli impianti che rispondono a un bisogno urgente cantonale, regionale o locale e tutti quelli la cui realizzazione può essere rimandata.

Infine l'iniziativa esige che sia «garantito lo sviluppo sostenibile». Secondo l'articolo 2 capoverso 2 Cost., la Confederazione Svizzera promuove, tra l'altro, la prosperità in modo «sostenibile». Il termine «sostenibile», così com'è inteso in questa disposizione costituzionale, non si riferisce unicamente alla protezione dell'ambiente, bensì al principio generale dell'azione dello Stato, in particolare anche negli ambiti della politica economica e finanziaria<sup>10</sup>. Nel testo dell'iniziativa, invece, la nozione di «sviluppo sostenibile» si applica unicamente all'ecologia. L'iniziativa non vuole e non può essere finalizzata a uno sviluppo sostenibile che includa anche dimensioni sociali ed economiche, ma interpreta in maniera molto unilaterale l'obbligo costituzionale. Non meno problematica è la formulazione dell'esigenza secondo la quale lo sviluppo sostenibile deve essere «garantito». Nell'interpretazione odierna, la sostenibilità non può essere un requisito da raggiungere o da soddisfare, bensì una condizione alla quale mirare. L'obiettivo, in particolare, è il raggiungimento di un equilibrio duraturo tra ambiente, società e economia.

La formulazione dell'iniziativa non specifica se l'ubicazione e le dimensioni degli impianti che incidono sull'ambiente e sul paesaggio devono essere fissati da una legge federale o da normative cantonali. Dal tenore appare tuttavia chiaramente che il testo proposto fa appello al legislatore federale. Gli autori dell'iniziativa intendono ammettere solo gli impianti che rispondono a un bisogno urgente nazionale. L'esistenza di tale bisogno deve quindi essere stabilita dalla Confederazione e non dai singoli Cantoni. Ogni ambiguità è dissipata dalla disposizione transitoria: se la pertinente legislazione non entra in vigore entro due anni, il nostro Consiglio deve emanare le disposizioni d'esecuzione e i piani necessari. Se ne deduce quindi che il nostro Consiglio deve agire provvisoriamente in luogo e vece del legislatore federale. È impensabile, infatti, che emani la normativa e i piani cantonali al posto dei singoli Cantoni ritardatari. Per giunta, gli autori dell'iniziativa hanno ripetutamente affermato la loro intenzione di rafforzare le competenze federali in materia di pianificazione.

Per quanto concerne la determinazione dell'ubicazione e delle dimensioni degli impianti non si tratta di piani direttori vincolanti per le autorità, bensì della definizione delle zone di utilizzazione con piani di obbligatorietà generale cioè di piani vincolanti per i proprietari del terreno. L'autorità di pianificazione in tal caso sarebbe il legislatore federale. Per soddisfare le esigenze dell'iniziativa, i piani di utilizzazione federali dovrebbero essere precisati a livello parcellare come lo sono, attualmente, i piani di utilizzazione dei Cantoni o dei Comuni. Il testo dell'iniziativa vorrebbe che la pianificazione fosse sancita nella legge.

La disposizione transitoria obbliga il legislatore federale a emanare immediatamente atti normativi e/o piani. Infatti, se entro due anni dopo l'accettazione dell'iniziativa, la legislazione pertinente non è ancora in vigore, il nostro Consiglio è tenuto a emanare una regolamentazione provvisoria mediante ordinanza.

<sup>10</sup> Cfr. perizia dell'Ufficio federale di giustizia del 29 giugno 2000, GAAC 2001 I, pag. 37.

## 4 Valutazione dell'iniziativa

### 4.1 Scopi dell'iniziativa

L'iniziativa mira a proteggere il paesaggio e l'ambiente dalla completa urbanizzazione e dalla distruzione, limitando severamente l'ammissibilità di impianti che gravano sull'ambiente e sul paesaggio e trasferendo alla Confederazione la competenza della pianificazione dell'utilizzazione.

Nel Rapporto sullo sviluppo territoriale 2005<sup>11</sup>, l'Ufficio federale dello sviluppo territoriale (ARE) indica che negli ultimi venti anni le aree urbanizzate hanno registrato un aumento di 32 700 ettari, ossia quasi un metro quadrato al secondo.

Tuttavia, buona parte dell'espansione delle aree urbanizzate non è riconducibile agli impianti di cui è questione nell'iniziativa, bensì all'utilizzazione a scopo abitativo. Nell'ultimo ventennio il 32 per cento della crescita delle aree urbanizzate è imputabile alla costruzione delle sole case unifamiliari. L'espansione delle zone urbane a scapito dei terreni agricoli è particolarmente problematica, perchè nelle zone edificabili esistenti le riserve di terreno utilizzabile continuano a essere importanti<sup>12</sup>. Ma l'iniziativa non si riferisce all'utilizzazione per abitazione né distingue tra la costruzione o l'ampliamento di impianti in zone già urbanizzate da un lato e in zone oggetto di nuovi azzonamenti dall'altro. Non ammette neppure, per esempio, la densificazione in zone industriali per l'ampliamento di un impianto esistente, a meno che non siano adempiute le restrittive condizioni di autorizzazione formulate nel testo.

La clausola del bisogno è concepita in maniera univoca: si può ottenere l'autorizzazione degli impianti citati solo se esiste un corrispondente bisogno sotto il profilo della politica della sanità o della formazione, della protezione della natura o del paesaggio. Non sono presi in considerazione altri aspetti, come per esempio bisogni derivanti dalla politica della sicurezza o dalla politica economica o sociale. L'iniziativa si allontana così da una pianificazione del territorio che prenda seriamente in considerazione i legittimi bisogni di abitanti, aziende e organizzazioni e che contribuisca alla coesistenza e alla coesione di ambiente, società, cultura e economia. Non è chiaro, d'altro canto, quali impianti che incidono sull'ambiente e sul paesaggio possano rispondere a un bisogno (urgente) della protezione della natura o del paesaggio.

L'iniziativa interviene in maniera drastica e mirata nella struttura federalista della pianificazione del territorio. Attualmente, l'allestimento dei piani di utilizzazione è di competenza dei Cantoni o, nella maggior parte dei casi, addirittura dei Comuni; l'iniziativa intende trasferire alla Confederazione una parte di questa competenza, ovvero la pianificazione dell'utilizzazione del territorio per grandi impianti. Al legislatore federale incombe già ora la determinazione dei piani di utilizzazione per le superfici al di fuori delle aree edificabili, ma si tratta unicamente di operare la distinzione tra zone edificabili e zone non edificabili. Inoltre la regolamentazione federale è sancita in atti normativi – leggi e ordinanze – ossia in maniera relativamente astratta e generale e non, come prevede l'iniziativa, in precisi piani di utilizzazione, parcella per parcella.

<sup>11</sup> Ufficio federale dello sviluppo territoriale, Rapporto sullo sviluppo territoriale 2005, pag. 31.

<sup>12</sup> Ufficio federale dello sviluppo territoriale, Rapporto sullo sviluppo territoriale 2005, pag. 33.

## **4.2 Ripercussioni in caso di accettazione dell'iniziativa**

### **4.2.1 La restrizione ai bisogni della politica della formazione o della sanità e della protezione dell'ambiente o del paesaggio**

Poiché l'iniziativa consente la costruzione o l'ampliamento di impianti che gravano sull'ambiente o sul paesaggio soltanto in presenza di un bisogno dal punto di vista della politica della formazione o della sanità e/o della protezione dell'ambiente o del paesaggio, la sua accettazione renderebbe impossibile la costruzione o l'ampliamento di un gran numero di impianti o edifici. Basti citare a titolo di esempio:

- gli impianti che rispondono a bisogni del turismo, come funivie, seggiovie e ski-lift;
- gli impianti che rispondono a bisogni economici, come impianti industriali e artigianali, centri commerciali, cave di ghiaia o di pietra;
- gli impianti finalizzati alla produzione e all'approvvigionamento energetici, come centrali solari, eoliche o idroelettriche, nuove linee ad alta tensione o gasdotti;
- gli edifici militari;
- gli impianti sportivi, come campi sportivi, stadi, piste;
- le linee ferroviarie e le strade.

### **4.2.2 La restrizione ai bisogni nazionali urgenti**

La limitazione a impianti che rispondano a bisogni *urgenti* sul piano *nazionale* riduce ulteriormente la gamma degli impianti ammissibili. Anche gli impianti che secondo un'interpretazione abbastanza ampia potrebbero rientrare nella categoria «politica della sanità» o «protezione dell'ambiente» rispondono spesso a bisogni urgenti solo livello locale o regionale e quindi non potrebbero più essere costruiti o ampliati. Basti citare a titolo di esempio gli impianti regionali di depurazione delle acque di scarico e gli ospedali regionali.

Anche i grandi impianti di protezione antivalanghe, che indicano sul paesaggio, non rispondono in genere a un bisogno nazionale urgente.

### **4.2.3 Ripercussioni finanziarie e di personale per la Confederazione e i Cantoni**

Dal punto di vista dell'effettivo del personale, e quindi anche da quello finanziario, l'accettazione dell'iniziativa si ripercuoterebbe sulla Confederazione, in particolare perché entro un breve lasso di tempo – il testo parla di due anni – si dovrebbe allestire un piano di utilizzazione per gli impianti che gravano sull'ambiente e sul paesaggio per l'intero territorio nazionale e ciò senza potersi basare su esperienze precedenti di un'altrettanto vasta pianificazione federale. Anche assumendo personale qualificato in gran numero, in termini di tempo l'obiettivo fissato resterebbe praticamente irraggiungibile. Per giunta, anche i Cantoni dovrebbero investire risorse

umane nel progetto, perchè un siffatto piano di utilizzazione richiederebbe una stretta collaborazione tra Confederazione e Cantoni. Allo stato attuale delle cose, una valutazione approssimativa affidabile dei costi indotti dall'accettazione dell'iniziativa non è possibile.

#### **4.2.4 Rapporto con il diritto internazionale e con il diritto dell'UE**

Il compito conferito al legislatore federale di stabilire l'ammissibilità di impianti che incidono sull'ambiente o sul paesaggio in piani di obbligatorietà generale pone nuovi problemi, in particolare dal punto di vista della protezione giuridica: secondo l'articolo 33 capoverso 2 LPT, la legislazione cantonale deve prevedere almeno una via di ricorso contro le decisioni e i piani di utilizzazione. Questa disposizione corrisponde alla giurisprudenza del Tribunale federale secondo la quale misure di diritto edilizio e di pianificazione con effetti diretti sull'esercizio dei diritti di proprietà del titolare del fondo sono rette dall'articolo 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo<sup>13</sup>. Non esistono però rimedi giuridici contro gli atti normativi emanati dal legislatore federale. Di conseguenza, l'iniziativa viola l'articolo 6 della Convenzione citata. La disposizione in questione non fa parte del diritto internazionale cogente e quindi l'iniziativa non può essere dichiarata non valida. È tuttavia contraria al diritto internazionale.

L'accettazione dell'iniziativa non avrebbe un effetto diretto sulle relazioni con l'UE. Anzi, l'UE potrebbe profittarne: molte imprese desiderose di espandersi sarebbero incoraggiate a trasferire la loro sede dalla Svizzera all'estero, poiché il nostro Paese non offrirebbe più prospettive di crescita.

### **4.3 Pregi e difetti dell'iniziativa**

#### **4.3.1 Pregi**

L'iniziativa intende additare alcune lacune nell'ambito dello sviluppo territoriale degli scorsi decenni. In particolare esige che si conferisca maggior peso allo sviluppo sostenibile. Deve essere considerato positivamente anche il quesito implicito sollevato dall'iniziativa, ovvero se, in materia di pianificazione del territorio, la tradizionale ripartizione dei ruoli tra Confederazione, Cantoni e Comuni consenta ancora una soluzione ottimale dei problemi in sospeso o se, almeno in determinati ambiti, alla Confederazione non debbano spettare competenze più vaste.

#### **4.3.2 Difetti**

Le restrizioni che gli autori dell'iniziativa propongono di applicare all'autorizzazione degli impianti che gravano sull'ambiente e sul paesaggio sono unilaterali e non consentono più una piena ponderazione degli interessi. In Svizzera, in molti settori della vita pubblica e privata, queste considerazioni soffocherebbero ogni

<sup>13</sup> RS 0.101

spinta all'innovazione. Sotto il profilo del territorio si porrebbe effettivamente fine al proliferare degli impianti, privilegiando i paesaggi intatti. Cesserebbero però anche le trasformazioni per ampliare le costruzioni e gli impianti situati nelle zone edificabili. In breve tempo la competitività della piazza economica svizzera verrebbe meno; gli investimenti si farebbero altrove, all'estero. Lo stesso varrebbe per lo sviluppo del turismo e dello sport nel nostro Paese.

Le pericolose conseguenze di un'accettazione dell'iniziativa sono deducibili anche dal fatto che essa viola diversi principi costituzionali:

- come già osservato, è lesa la protezione giuridica garantita dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo; l'iniziativa è dunque in contraddizione con quanto disposto dall'articolo 5 capoverso 4 Cost. che impone alla Confederazione e ai Cantoni di rispettare il diritto internazionale;
- vista l'interpretazione univoca del concetto di sostenibilità, l'iniziativa è altresì in contraddizione con l'articolo 2 Cost.;
- contrariamente a quanto disposto all'articolo 5 capoverso 2 Cost., l'azione dello Stato non sarebbe più proporzionata allo scopo;
- sarebbe leso l'articolo 29a Cost., che nelle controversie garantisce la via giudiziaria o il diritto al giudizio da parte di un'autorità giudiziaria;
- infine sarebbe leso il principio della libertà economica, sancito nell'articolo 94 Cost. Gli interessi dell'intera economia svizzera non sarebbero più garantiti e si metterebbe in pericolo la sicurezza economica della popolazione. Né si potrebbe più parlare di condizioni quadro favorevoli all'economia privata ai sensi del capoverso 3 di questa disposizione costituzionale.

## 5 Conclusioni

L'iniziativa popolare appare asimmetrica e non tiene alcun conto degli interessi di politica della sicurezza e in ambito sociale e culturale. Una sua accettazione avrebbe gravi conseguenze per l'economia del Paese. L'iniziativa interferisce inoltre pesantemente con il sistema federalista di pianificazione del territorio ed è in contraddizione con il diritto internazionale e con varie disposizioni costituzionali.

Il nostro Consiglio ritiene che gli obiettivi perseguiti dall'iniziativa non possano essere raggiunti con le misure proposte. Nell'ambito della prevista revisione della legge sulla pianificazione del territorio si provvederà a limitare l'urbanizzazione in favore di una parsimoniosa utilizzazione del suolo e ad armonizzare meglio tra loro le esigenze in materia di superfici. Inoltre, fatto salvo il principio di sussidiarietà, i compiti della Confederazione saranno precisati e saranno proposti miglioramenti in materia di pianificazione federale e di piani direttori cantonali<sup>14</sup>.

Per queste ragioni l'iniziativa popolare «contro la costruzione esagerata di impianti che gravano sull'ambiente e sul paesaggio» deve essere respinta.

<sup>14</sup> Messaggio del 23 gennaio 2008 sul programma di legislatura 2007–2011 (FF 2008 645).

