

07.046

**Messaggio
concernente l'iniziativa popolare «Diritto di ricorso
delle associazioni: basta con la politica ostruzionista –
Più crescita per la Svizzera!»**

dell'8 giugno 2007

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo l'iniziativa popolare «Diritto di ricorso delle associazioni: basta con la politica ostruzionista – Più crescita per la Svizzera!», proponendovi di sottoporla al voto del popolo e dei Cantoni con la raccomandazione di accettarla.

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

8 giugno 2007

In nome del Consiglio federale svizzero:

La presidente della Confederazione, Micheline Calmy-Rey
La cancelliera della Confederazione, Annemarie Huber-Hotz

Compendio

Lo spunto per il lancio dell'iniziativa popolare «Diritto di ricorso delle associazioni: basta con la politica ostruzionista – Più crescita per la Svizzera!» è stato fornito, in particolare, dal ricorso interposto da un'organizzazione ambientalista contro il progetto di ristrutturazione dello stadio Hardturm a Zurigo. Secondo i promotori dell'iniziativa, le organizzazioni per la protezione dell'ambiente praticano una politica di opposizione sistematica, agendo come autorità d'autorizzazione parallele.

L'iniziativa intende escludere il diritto di ricorso delle associazioni allorché si tratta di decisioni emanate dal popolo o dai Parlamenti. Dal tenore dell'iniziativa, tuttavia, la sua portata non risulta chiaramente. Secondo le interpretazioni, si può dedurre che il diritto di ricorso delle associazioni è escluso solo nel caso di decisioni emesse direttamente dal popolo o dai Parlamenti, oppure che la restrizione del diritto di ricorso delle associazioni si estende anche a decisioni delle autorità amministrative fondate, a loro volta, su decisioni del popolo o dei parlamenti.

È vero che il diritto di ricorso delle associazioni contribuisce alla corretta applicazione e attuazione del diritto ambientale – anche nei casi in cui i privati interessati non sono legittimati ad agire – e che serve anche all'applicazione uniforme, sul territorio nazionale, della normativa sulla protezione dell'ambiente. Tuttavia le associazioni ambientaliste, organizzazioni di diritto privato, hanno vieppiù tentato di prendere il posto dell'autorità. In parte i loro ricorsi si trovano inoltre in contrasto con decisioni fondate sulla partecipazione democratica. Complessivamente, per il Consiglio federale prevalgono pertanto i motivi a favore dell'accettazione dell'iniziativa.

Da tempo, la necessità di migliorare la normativa in materia di ricorso delle associazioni è incontestata. Nel dicembre 2006 quindi, nell'ambito dell'iniziativa parlamentare Hofmann, il Parlamento ha adottato a forte maggioranza importanti modifiche di questo strumento. Le modifiche, che entreranno in vigore a metà 2007, limitano sì il diritto di ricorso delle associazioni e tengono conto anche dell'irrigidimento preconizzato dai promotori dell'iniziativa in questione. Nel complesso il Consiglio federale ritiene però che le modifiche in caso di decisioni scaturite dalla partecipazione democratica non siano sufficientemente incisive perché manca una restrizione che tenga conto degli obiettivi dell'iniziativa popolare.

L'iniziativa è presentata sotto forma di progetto elaborato. Il nostro Consiglio non sottopone alcun controprogetto. Di conseguenza, in virtù dell'articolo 97 capoverso 1 lettera a della legge sul Parlamento (LParl)³ siamo tenuti a presentare all'Assemblea federale un messaggio con relativo disegno di decreto federale entro un anno dal deposito dell'iniziativa. Entro 30 mesi dal deposito – ovvero entro l'11 novembre 2008 – l'Assemblea federale deve a sua volta decidere se raccomandarne l'accettazione o il rifiuto, conformemente a quanto disposto dall'articolo 100 LParl.

1.3 Validità dell'iniziativa

L'iniziativa soddisfa formalmente le esigenze legali ai sensi dell'articolo 139 (*nuovo*) capoverso 2 della Costituzione (Cost.)⁴.

- La presente iniziativa è formulata integralmente come progetto elaborato. L'unità della forma è quindi rispettata.
- Sotto il profilo del contenuto, le singole parti dell'iniziativa sono intrinsecamente connesse: la condizione dell'unità materiale è pertanto rispettata.
- L'iniziativa non viola alcuna disposizione cogente del diritto internazionale. La condizione di compatibilità con le disposizioni cogenti del diritto internazionale è dunque rispettata.

Sotto il profilo materiale, la palese inattuabilità pratica di un'iniziativa è la sola restrizione (implicita) di revisione costituzionale. L'iniziativa popolare «Diritto di ricorso delle associazioni: basta con la politica ostruzionista – Più crescita per la Svizzera!» non è inattuabile dal punto di vista legale e neppure nella prassi.

L'iniziativa è pertanto valida.

2 Situazione di partenza e genesi dell'iniziativa

2.1 Normativa vigente sul diritto di ricorso delle associazioni

Il diritto di ricorso delle associazioni non è sancito dalla Costituzione federale. Dal 1967, tuttavia, l'articolo 12 capoverso 1 della legge federale sulla protezione della natura e del paesaggio (LPN)⁵ prevede un diritto di ricorso per le associazioni aventi un'importanza nazionale che esistano da più di dieci anni e si occupino per statuto della protezione della natura o del paesaggio o di scopi affini puramente ideali. Le decisioni emanate in applicazione del diritto federale con ripercussioni sulla natura o sul paesaggio sono impugnabili in ultima istanza mediante ricorso di diritto pubblico al Tribunale federale. Si possono sollevare tutte le censure che riguardano gli interessi della protezione della natura o del paesaggio.

³ Legge federale del 13 dicembre 2002 sull'Assemblea federale (Legge sul Parlamento, LParl, RS 171.10).

⁴ Costituzione federale della Confederazione Svizzera del 18 aprile 1999 (Cost., RS 101).

⁵ Legge federale del 1° luglio 1966 sulla protezione della natura e del paesaggio (LPN, RS 451).

Ai sensi dell'articolo 55 capoverso 1 lettera a della legge sulla protezione dell'ambiente (LPAmb)⁶, le organizzazioni nazionali di protezione dell'ambiente sono legittimate a ricorrere contro decisioni riguardanti la pianificazione, la costruzione o la trasformazione di impianti fissi soggetti all'esame dell'impatto sull'ambiente (EIA). Le organizzazioni possono fare opposizione a violazioni del diritto ambientale nella sua accezione più vasta, che include anche la LPN, la legge forestale (LFO)⁷ e la legge sulla protezione delle acque (LPAc)⁸. Il diritto di ricorso ai sensi dell'articolo 55 capoverso 1 LPAmb non è ammissibile nel caso di progetti che non sono soggetti all'EIA. Dall'inizio del 2005, per contro, la lettera b del citato articolo 55 capoverso 1 LPAmb consente alle organizzazioni ambientaliste di ricorrere contro autorizzazioni federali sulla messa in commercio di organismi patogeni (capaci di determinare una condizione morbosa).

Infine, anche l'articolo 28 capoverso 1 della legge sull'ingegneria genetica (LIG)⁹ prevede un diritto di ricorso delle organizzazioni ambientaliste. Dispone che le organizzazioni nazionali di protezione dell'ambiente fondate da almeno dieci anni sono legittimate a ricorrere contro le autorizzazioni concernenti la messa in commercio di organismi geneticamente modificati destinati all'impiego nell'ambiente.

Secondo gli articoli 55 capoverso 2 LPAmb, 12 capoverso 2 LPN e 28 capoverso 2 LIG, il nostro Consiglio deve designare le organizzazioni ambientaliste legittimate a ricorrere. Ciò è stato fatto nell'ordinanza che designa le organizzazioni di protezione dell'ambiente nonché di protezione della natura e del paesaggio legittimate a ricorrere (ODO)¹⁰. Attualmente, 30 organizzazioni possono esercitare tale diritto.

2.2 **Significato e scopo del diritto di ricorso delle associazioni**

Il diritto di ricorso delle associazioni è stato introdotto nella LPN e nella LPAmb per compensare uno squilibrio esecutivo del diritto ambientale. Solitamente gli interessati esprimono gli interessi di utilizzazione piuttosto che gli interessi di protezione. Il diritto di ricorso delle associazioni ha quindi la funzione di garantire l'attuazione corretta della normativa sulla protezione dell'ambiente nel caso di progetti potenzialmente dannosi per l'ambiente. Non di rado, mancano addirittura diretti interessati che siano legittimati a tutelare gli interessi della protezione dell'ambiente. Con il diritto di ricorso delle associazioni, il legislatore intendeva quindi garantire che progetti particolarmente dannosi per l'ambiente potessero essere sottoposti a esame giudiziario, indipendentemente dall'esistenza di un qualsiasi interesse privato.

⁶ Legge federale del 7 ottobre 1983 sulla protezione dell'ambiente (Legge sulla protezione dell'ambiente, LPAmb, RS **814.01**).

⁷ Legge federale del 4 ottobre 1991 sulle foreste (Legge forestale, LFO, RS **921.0**).

⁸ Legge federale del 24 gennaio 1991 sulla protezione delle acque (LPAc, RS **814.20**).

⁹ Legge federale del 21 marzo 2003 sull'ingegneria genetica nel settore non umano (Legge sull'ingegneria genetica, LIG, RS **814.91**).

¹⁰ Ordinanza del 27 giugno 1990 che designa le organizzazioni di protezione dell'ambiente nonché di protezione della natura e del paesaggio legittimate a ricorrere (ODO, RS **814.076**).

2.3 Critiche mosse al diritto di ricorso delle associazioni

Fin dalla sua introduzione il diritto di ricorso delle associazioni è stato contestato. Negli ultimi anni, da più parti, le critiche si sono inasprite. Sul piano politico sono stati presentati numerosi interventi parlamentari a sostegno della soppressione o della restrizione del diritto di ricorso delle associazioni¹¹.

I promotori dell'iniziativa criticano in particolare i seguenti aspetti del diritto di ricorso delle associazioni:

- le organizzazioni ambientaliste sfrutterebbero i rimedi giuridici a loro disposizione a detrimento della collettività per ritardare o addirittura impedire illecitamente la realizzazione di grandi progetti (p. es. il nuovo stadio Hardturm a Zurigo), facendo rincarare in modo ingiustificabile i progetti edilizi;
- le organizzazioni private assumerebbero i compiti di autorità elette democraticamente e deciderebbero in merito ai progetti in luogo e vece del popolo o delle autorità.

2.4 Interventi parlamentari

2.4.1 Decisione di modifiche di legge (Iv. Pa. Hofmann, 02.436)

Per ovviare ai punti deboli del diritto di ricorso delle associazioni, di cui anche il nostro Consiglio è consapevole, la Commissione degli affari giuridici del Consiglio degli Stati ha elaborato, dopo esame approfondito, un progetto e un rapporto sull'iniziativa parlamentare Hofmann (02.436) e ha proposto una serie di modifiche di legge nell'ambito del diritto di ricorso delle associazioni come pure del relativo esame dell'impatto sull'ambiente (EIA)¹². In occasione della consultazione, le modifiche di legge suggerite dalla Commissione degli affari giuridici del Consiglio degli Stati hanno suscitato un vasto consenso. Anche il nostro Consiglio si è espresso positivamente in merito¹³. Il Consiglio nazionale ha approvato le proposte del Consiglio degli Stati e il progetto è stato adottato dal Parlamento il 20 dicembre 2006 (FF 2007 9). Le modifiche del diritto di ricorso delle associazioni, che dovrebbero entrare in vigore a metà 2007, riguardano i punti qui appresso:

- le organizzazioni ambientaliste sono ora legittimate a ricorrere solo negli ambiti giuridici iscritti nei loro obiettivi statutari da dieci anni;
- le condizioni di legittimazione attiva disposte dalla LPAmb e dalla LPN sono uniformate;
- le organizzazioni possono svolgere un'attività economica solo nella misura in cui serve al raggiungimento dei loro scopi ideali;

¹¹ Per es. Iv. Pa. Hofmann (02.436), Iv. Pa. Freund (02.441), Iv. Pa. Schibli (04.421), Ip. Zuppiger (04.3244), Iv. Ct. AG (04.310), Ip. Gruppo radicale-democratico (04.3270), Mo. Giezendanner (04.3456)

¹² FF 2005 4777

¹³ FF 2005 4817

- la competenza di ricorrere è ora prerogativa esclusiva del massimo organo esecutivo dell'organizzazione, che può delegarla alle proprie sezioni unicamente alle condizioni fissate dalla legge;
- le organizzazioni ambientaliste che hanno omesso di sollevare le censure ammissibili già durante la procedura di pianificazione non possono più presentarle nell'ambito di una procedura successiva;
- eventuali accordi di diritto pubblico tra le organizzazioni per la protezione dell'ambiente e i richiedenti sono validi unicamente a titolo di proposta all'autorità competente, la quale tiene conto del risultato nella sua decisione;
- le autorità di ricorso non entrano in materia nel caso di ricorsi abusivi o allorché l'organizzazione ha chiesto prestazioni illecite. La legge definisce quando una prestazione è lecita;
- i lavori di costruzione possono essere cominciati prima della conclusione della procedura, nella misura in cui non dipendano dall'esito della medesima;
- le sezioni devono farsi carico degli oneri procedurali indotti dai loro ricorsi dinanzi alle autorità federali.

2.4.2 Mozione «Migliorare il coordinamento fra protezione dell'ambiente e pianificazione del territorio» (04.3664)

Oltre all'iniziativa parlamentare Hofmann, va ricordata la mozione della Commissione degli affari giuridici del Consiglio degli Stati 04.3664 «Migliorare il coordinamento fra protezione dell'ambiente e pianificazione del territorio», adottata da entrambi i Consigli e inoltrata al nostro Collegio nell'ottobre 2006. La mozione ci incarica di proporre misure esecutive e legislative volte a garantire il coordinamento tra la protezione dell'ambiente e la pianificazione del territorio. Chiede inoltre di semplificare l'esame di impatto sull'ambiente (EIA) in modo da creare, progressivamente, le premesse indispensabili alla realizzazione rapida e ecologicamente sostenibile di progetti edilizi nell'ambito delle decisioni di pianificazione del territorio. La mozione, di per sé, non riguarda il diritto di ricorso delle associazioni. Tuttavia, poiché abborda il soggetto delle complesse interazioni tra protezione dell'ambiente e pianificazione del territorio ed esige miglioramenti in materia, con la sua attuazione il numero dei ricorsi delle associazioni dovrebbe diminuire. L'amministrazione ha già varato alcuni lavori volti a soddisfare le esigenze della mozione.

3 Intenti e contenuto dell'iniziativa popolare

3.1 Intenti

L'iniziativa mira a escludere il diritto di ricorso delle associazioni nel caso di atti normativi, decreti e decisioni emanati dal popolo o da un parlamento in ambito ambientale o di pianificazione del territorio. Secondo quanto affermano i promotori stessi (www.croissance.ch), con l'iniziativa si vuole ottenere che le associazioni

ambientaliste cessino di fungere da organi di autorizzazione supplementari. La competenza decisionale spetta alle istituzioni democraticamente legittimate (per es. tribunali, popolo, parlamenti) e non alle organizzazioni private. Creando un clima propizio agli investimenti, l'iniziativa è volta a produrre una maggiore crescita in Svizzera e a tutelare la garanzia costituzionale della proprietà. Infine, mediante l'iniziativa, i promotori intendono impedire che l'Assemblea federale ratifichi la convenzione di Aarhus.

I promotori dell'iniziativa non contestano l'utilità dello strumento del diritto di ricorso delle associazioni, né – secondo quanto affermano – ne pretendono la soppressione. Ritengono tuttavia che, anziché focalizzarsi su singoli aspetti, si debba procedere a una ponderazione globale per conciliare gli interessi di economia e ecologia.

3.2 Tenore del diritto proposto dall'iniziativa

L'iniziativa prevede che, nelle questioni ambientali e di pianificazione del territorio, il diritto di ricorso delle associazioni sia escluso in caso di atti normativi, decreti e decisioni fondati sull'esito di votazioni popolari federali, cantonali o comunali (art. 30a lett. a Cost.). Parimenti, il diritto di ricorso delle associazioni nelle questioni ambientali e di pianificazione del territorio non è ammissibile in caso di atti normativi, decreti e decisioni dei Parlamenti federale, cantonali o comunali (art. 30a lett. b Cost.).

La modifica entra in vigore al più tardi alla fine dell'anno successivo alla sua accettazione in votazione popolare (art. 197 n. 2 Cost.).

3.3 Spiegazione e interpretazione del testo dell'iniziativa

3.3.1 Premessa

Ai fini dell'applicabilità diretta occorre che la formulazione di un'iniziativa sia chiara o che il significato e il campo di validità siano sufficientemente deducibili a livello interpretativo, senza bisogno di una normativa di attuazione. Come dimostrato qui appresso, non è questo il caso della presente iniziativa. Anzi, il testo depositato lascia in sospeso talune questioni, per cui, in caso di accettazione, si renderebbe necessaria una precisazione a livello legislativo. Il fatto stesso che il testo preveda un termine di transizione per l'entrata in vigore della disposizione costituzionale dimostra che l'iniziativa non è direttamente applicabile bensì deve essere traspunta nel diritto.

3.3.2 Regole applicabili all'interpretazione di iniziative

Di norma, per interpretare il testo di un'iniziativa popolare occorre partire dal tenore della stessa e non dalla volontà soggettiva dei suoi promotori. È tuttavia possibile tenere conto di un'eventuale motivazione dell'iniziativa o di opinioni espresse dai promotori. Benché anche le circostanze che hanno provocato il lancio di un'iniziativa

tiva possano svolgere un ruolo ai fini dell'interpretazione, il testo è interpretato seguendo le regole interpretative riconosciute.

3.3.3 La nozione di «questioni ambientali e di pianificazione del territorio»

L'iniziativa intende escludere parzialmente il diritto di ricorso delle associazioni «nelle questioni ambientali e di pianificazione del territorio» ai sensi degli articoli 74–79 Cost. La richiesta dell'iniziativa popolare non è quindi limitata alle disposizioni pertinenti contenute nella legge sulla protezione dell'ambiente e nelle relative ordinanze, bensì gli effetti preconizzati devono essere estesi anche a altri atti normativi (LFO, LPAc, LPN ecc.). Sono così presi di mira tutti i diritti di ricorso in ambito ambientale fondati sugli articoli 74–79 Cost. Figurano tra questi il diritto di ricorso contro impianti soggetti all'esame dell'impatto sull'ambiente (EIA) e contro la messa in commercio di organismi patogeni destinati a essere impiegati nell'ambiente (art. 55 cpv. 1 LPAmb) come pure il diritto di ricorso contro decisioni pronunciate in applicazione del diritto federale che hanno ripercussioni sulla natura o sul paesaggio (art. 12 cpv. 1 LPN). L'iniziativa non riguarda, invece, il diritto di ricorso contro le autorizzazioni di messa in commercio di organismi geneticamente modificati destinati all'impiego nell'ambiente (art. 28 cpv. 1 LIG). La LIG poggia, essenzialmente, sull'articolo 120 Cost., che non è contemplato nel testo dell'iniziativa. Di conseguenza, l'accettazione dell'iniziativa non comporterebbe alcuna limitazione del diritto di ricorso ai sensi della LIG.

Il diritto di ricorso deve essere limitato anche nell'ambito della pianificazione del territorio. Di per sé, la legge sulla pianificazione del territorio (LPT)¹⁴ non prevede alcun diritto di ricorso delle associazioni. In determinate circostanze, tuttavia, un ricorso ai sensi della LPAmb e della LPN può essere interposto anche contro i piani. I provvedimenti di pianificazione del territorio con funzione di decisione contenuti in un piano di utilizzazione speciale sono dunque impugnabili dalle associazioni con ricorso ai sensi della LPAmb e della LPN.

3.3.4 Limitazione degli oggetti impugnabili

3.3.4.1 Premessa

La formulazione dell'articolo 30a del testo dell'iniziativa si presta a una certa ambiguità, motivo per cui il significato della richiesta non può essere determinato chiaramente e senza alcun dubbio. Il testo dell'iniziativa consente diverse interpretazioni circa i casi nei quali il diritto di ricorso delle associazioni deve essere limitato. I risultati delle interpretazioni divergono considerevolmente per portata¹⁵.

¹⁴ Legge federale del 22 giugno 1979 sulla pianificazione del territorio (Legge sulla pianificazione del territorio, LPT, RS 700).

¹⁵ Proprio in ragione della formulazione ambigua del testo dell'iniziativa l'UFAM ha incaricato di una perizia legale la professoressa dott. iur. Helen Keller dell'Università di Zurigo. Tale perizia illustra quali sono le interpretazioni possibili in base al testo e come potrebbe essere attuata l'iniziativa sul piano giuridico.

3.3.4.2 Interpretazione restrittiva

Stando a un'interpretazione restrittiva, in futuro le associazioni non saranno più legittimate a ricorrere contro atti normativi, decreti e decisioni che sono stati adottati o emanati dal popolo o da un parlamento (federale, cantonale o comunale). Questa interpretazione vale anche per il testo francese dell'iniziativa, che chiede l'esclusione del diritto di ricorso solo «contro», ma non «in caso di» tali atti normativi, decreti e decisioni.

Per *decreti e decisioni* si intendono, in maniera generale, atti propri del popolo e dei parlamenti che devono essere distinti dagli atti normativi (che riguardano, in genere, regolamentazioni astratte). Si tratta, tipicamente, di decisioni dell'autorità nel singolo caso che regolano in maniera vincolante un rapporto giuridico. Tali decisioni raramente emanano dal popolo e dai parlamenti. Fanno tuttavia eccezione le decisioni di diritto pianificatorio che contengono provvedimenti concreti nel singolo caso (piani di utilizzazione speciale) e concernono anche aspetti del diritto federale. Si tratta in questo caso di decisioni ai sensi dell'articolo 5 della legge sulla procedura amministrativa¹⁶. La LPT non contiene disposizioni sulle competenze in materia i piani di utilizzazione speciale all'interno dei Cantoni. Si continua quindi a lasciare che siano i Cantoni a stabilire quali decisioni di pianificazione competono all'esecutivo, al parlamento o al popolo. In alcuni Cantoni, quindi, anche il governo cantonale è competente per decidere piani di utilizzazione speciale.

Secondo la formulazione della disposizione costituzionale proposta, il diritto di ricorso delle associazioni deve essere escluso anche in caso di *atti normativi*. In linea di massima, le associazioni potrebbero ricorrere solo contro le decisioni. Talvolta, tuttavia, provvedimenti concreti nel singolo caso rivestono la forma di atto normativo e sono così impugnabili dalle associazioni. L'accettazione dell'iniziativa impedirebbe, per esempio, alle organizzazioni ambientaliste di contestare un regolamento adottato dal popolo o emanato dal Parlamento nell'ambito del piano di protezione di una zona paludosa.

La messa in commercio di organismi patogeni ai sensi della LPAmb è fissata solo mediante decisioni dell'amministrazione o dei tribunali. Di conseguenza, secondo l'interpretazione restrittiva del testo, l'iniziativa non avrebbe alcun affetto sul diritto di ricorso ai sensi dell'articolo 55 capoverso 1 lettera b LPAmb.

Questa interpretazione dell'iniziativa richiede, peraltro, adeguamenti della LPAmb e della LPN, in quanto, in futuro, il diritto di ricorso delle associazioni sarebbe escluso in caso di atti normativi, decreti e decisioni del popolo o dei parlamenti a livello federale, cantonale e comunale.

3.3.4.3 Interpretazione estensiva

Secondo un'interpretazione estensiva, l'iniziativa esclude il ricorso anche contro decisioni dell'autorità amministrativa o dei tribunali, nella misura in cui tali decisioni siano il frutto dell'esercizio della democrazia diretta, essendo state precedentemente sottoposte a approvazione del popolo o dei parlamenti. Questa interpretazione è confortata anche dalla versione tedesca del testo dell'iniziativa, che esclude il

¹⁶ Legge federale del 20 dicembre 1968 sulla procedura amministrativa (RS 172.021).

diritto di ricorso non «gegen» (contro), bensì «bei» (in caso di) atti normativi, decreti e decisioni del popolo e dei parlamenti. Il ricorso delle associazioni è parimenti inammissibile allorché atti normativi, decreti e decisioni «beruhen» (sono fondati) su votazioni popolari.

L'interpretazione estensiva è altresì convalidata dal fatto che gli articoli vigenti della LPAmb e della LPN parlano di ricorso «contro» decisioni o autorizzazioni. Partendo dalla constatazione che, nella lingua originale del testo, i promotori dell'iniziativa hanno scelto la formula «in caso di», si potrebbe presumere che intendano così limitare il diritto di ricorso anche in caso di decisioni delle autorità amministrative che abbiano un nesso con decisioni democratiche.

Parimenti, secondo l'enunciato della versione italiana e romancia del testo dell'iniziativa, il diritto di ricorso delle associazioni verrebbe meno anche «in caso di» atti normativi, decreti e decisioni. Solo nella versione francese la formulazione è più restrittiva, in quanto si chiede che in futuro sia escluso il diritto di ricorso delle associazioni «contre les actes législatifs, arrêtés ou décisions».

Secondo l'interpretazione estensiva del testo, ai fini dell'inammissibilità del ricorso delle associazioni in virtù del diritto vigente, è sufficiente l'esistenza di un nesso tra una decisione del popolo o di un parlamento e la decisione contestata. Per esempio, il ricorso di un'associazione contro l'autorizzazione di costruire un parcheggio sotterraneo sarebbe inammissibile qualora un piano di utilizzazione comunale per la zona in questione sia stato approvato in precedenza in votazione popolare o per decisione del parlamento. Ai fini della limitazione del diritto di ricorso delle associazioni non è chiaro, tuttavia, quanto stretto debba essere il nesso tra la decisione del popolo o di un parlamento e l'oggetto contestato. Un progetto edilizio, per esempio, è fondato su decisione popolare allorché il popolo ne ha precedentemente approvato il finanziamento. Può un siffatto legame essere sufficiente a escludere il diritto di ricorso delle associazioni? Si deve infine considerare che tutte le decisioni delle autorità riposano su basi legali e sono, quindi, fondate su decisioni del popolo o di un parlamento. Va altresì ricordato in proposito che spesso nel caso di strumenti legislativi fondamentali (per esempio: decreto finanziario), con i quali si delibera in via preliminare su un progetto, né il popolo né i parlamenti sono in grado di prevedere le ripercussioni dirette sull'ambiente. Ciò nonostante, qualsiasi possibilità di ricorso delle associazioni contro una successiva autorizzazione del progetto da parte dell'amministrazione sarebbe preclusa.

L'attuazione dell'iniziativa secondo l'interpretazione estensiva appare complessa. Sembra particolarmente arduo definire a livello di legge il nesso tra una decisione democratica e l'oggetto impugnabile, allorché l'esclusione del diritto di ricorso si fonda, appunto, su tale legame.

3.3.5 Intento dei promotori

Le opinioni espresse dai promotori non consentono di determinare in maniera definitiva quale interpretazione debba essere applicata nell'attuazione dell'iniziativa secondo la volontà dei promotori.

4 Valutazione dell'iniziativa popolare

4.1 Esame delle conseguenze materiali in caso di accettazione dell'iniziativa

4.1.1 Inopportunità dell'assunzione di compiti pubblici da parte dei privati

Il diritto di ricorso delle associazioni consente alle organizzazioni ambientaliste di impugnare anche progetti legittimati da decisioni popolari o parlamentari. Questa possibilità deve tuttavia essere appannaggio esclusivo dei diretti interessati. Altrimenti vi è il pericolo che le competenze vengano confuse e di fatto le organizzazioni usurino il ruolo delle autorità e decidano in merito ai progetti. Se un ricorso di un'organizzazione ambientalista può rimettere in discussione una decisione scaturita da una procedura di partecipazione democratica, le votazioni – indipendentemente dal livello politico – sono private del loro effetto. Pertanto riteniamo che i privati non debbano assumere i compiti di autorità elette democraticamente.

4.1.2 Iniziativa parlamentare Hofmann

Le modifiche di legge elaborate dal Parlamento nel quadro dell'iniziativa parlamentare Hofmann e adottate il 20 dicembre 2006 contribuiscono a limitare opportunamente il diritto di ricorso delle associazioni. Tuttavia queste limitazioni non ci sembrano sufficientemente incisive e nelle modifiche manca in particolare una restrizione chiesta dall'iniziativa popolare. Il Parlamento ha infatti tralasciato di integrare nelle modifiche l'esigenza di limitare maggiormente il diritto di ricorso delle associazioni in caso di decisioni fondate sulla partecipazione democratica.

4.1.3 Obbligo costituzionale di attuazione e di esecuzione del diritto federale

L'obbligo di attuare correttamente il diritto federale pone esigenze particolari per il popolo e i parlamenti, soprattutto a livello comunale. Visto che nelle decisioni di pianificazione non di rado primeggiano interessi particolari, vi è il rischio che il diritto superiore sia relegato in secondo piano. Nel caso di grandi progetti insorgono inoltre complesse questioni di diritto ambientale. Per questo motivo il diritto di ricorso delle associazioni acquista particolare rilevanza nell'applicazione del diritto materiale. Uno studio dimostra infatti che il tasso di riuscita dei ricorsi delle organizzazioni ambientaliste è eccezionalmente elevato e che esse esercitano con misura il diritto di ricorso¹⁷.

¹⁷ A. Flückiger, Ch.-A. Morand, T. Tanquerel, Evaluation du droit de recours des organisations de protection de l'environnement, n° 314, UFAFP, 2000 come pure parere complementare dei medesimi autori «Aktualisierte Statistik über die Verwaltungsgerichtsbeschwerden vor dem Bundesgericht, an denen Umweltorganisationen beteiligt waren», Ginevra, 2005.

In proposito, i promotori dell'iniziativa argomentano che l'Ufficio federale dell'ambiente (UFAM) può avvalersi del diritto di ricorso riconosciutogli dalla legge, che gli permette di fungere da «difensore della natura»¹⁸. In effetti, l'UFAM può interporre ricorso contro decisioni cantonali che riguardano il diritto ambientale¹⁹. Tuttavia, finora l'UFAM ha dovuto esercitare questa competenza soltanto in uno o due casi all'anno. Una restrizione del diritto di ricorso delle associazioni nella misura preconizzata dai promotori dell'iniziativa richiederebbe un aumento dell'effettivo dell'UFAM affinché quest'ultimo possa di fatto svolgere la funzione di «difensore della natura».

4.1.4 Applicazione uniforme del diritto amministrativo federale sul territorio nazionale

Nel loro diritto organizzativo i Cantoni possono decidere autonomamente quali progetti debbano essere sottoposti a una procedura democratica di pianificazione e quali a una procedura d'autorizzazione. Qualora l'iniziativa fosse accettata, i Cantoni potrebbero quindi anche decidere autonomamente quali progetti sottoporre al diritto di ricorso delle associazioni. Questo significa che progetti uguali con il medesimo impatto ambientale potrebbero sottostare al diritto di ricorso delle associazioni nel Cantone A, ma non nel Cantone B. Di conseguenza, l'applicazione uniforme del diritto amministrativo federale sul territorio nazionale risulterebbe più difficoltosa. Questo inconveniente sarebbe tuttavia sostenibile in un sistema federalistico come il nostro.

4.1.5 Problemi di attuazione e di esecuzione derivanti dall'ambiguità dell'enunciato

In sede di attuazione dell'iniziativa occorrerà chiarire alcune questioni importanti poiché la sua formulazione è vaga e nella Costituzione troverebbe posto, dal punto di vista della sistematica, nelle disposizioni concernenti i diritti fondamentali. Bisognerebbe per esempio scegliere tra un'interpretazione restrittiva o estensiva. Se si preferisse l'interpretazione estensiva, occorrerebbe ancora determinare quanto stretto debba essere il nesso tra la decisione relativa al progetto e la decisione democratica che la motiva. Risolvere tali questioni è d'importanza prioritaria in quanto, ai sensi dell'articolo 197 numero 2 capoverso 2 delle disposizioni transitorie, l'iniziativa entra in vigore al più tardi alla fine dell'anno successivo alla sua accettazione in votazione popolare.

A causa di queste incertezze bisognerà adoperarsi al massimo per disciplinare in modo inequivocabile l'attuazione giuridica dell'iniziativa a livello legislativo. Altrimenti potrebbero insorgere difficoltà anche nella successiva fase di esecuzione, con la conseguenza di interminabili procedure di ricorso.

¹⁸ Cfr. Zürcher Zeitschrift für öffentliches Baurecht, 3/2006, pag. 5 segg.

¹⁹ Cfr. art. 56 LPAmb, art. 12b cpv. 2 LPN, art. 67a LPAc, art. 46 cpv. 2 LFo. Thierry Tanquerel, Le recours des offices fédéraux en matière d'aménagement du territoire et d'environnement, in Mélanges Pierre Moor, pag. 761 segg., Stämpfli Editions SA, Berna 2005

4.2 Ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale

L'accettazione dell'iniziativa non avrebbe alcuna ripercussione diretta sulle finanze o sull'effettivo del personale, neppure per i Cantoni e i Comuni. Tuttavia, allo scopo di garantire all'UFAM, tramite l'esercizio del diritto di ricorso riconosciutogli dalla legge, la possibilità di fungere da «difensore della natura», si dovranno creare in seno all'Ufficio almeno tre nuovi posti di lavoro. L'esercizio di tale funzione causerà un certo maggior onere anche presso i Cantoni.

4.3 Relazione con il diritto internazionale

Nessun trattato di diritto internazionale impone alla Svizzera di garantire il diritto di ricorso delle associazioni.

4.3.1 Convenzione di Aarhus

Il 25 giugno 1998 la Svizzera ha firmato la Convenzione sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale (Convenzione di Aarhus)²⁰. I promotori dell'iniziativa affermano che tra i loro obiettivi figura anche di impedire la ratifica della Convenzione di Aarhus da parte svizzera. Fino ad oggi 40 Stati, fra cui quasi tutti gli Stati membri dell'UE e l'UE stessa, hanno ratificato la Convenzione, entrata in vigore il 30 ottobre 2001 e composta di tre parti integranti. La prima disciplina l'accesso del pubblico alle informazioni a carattere ambientale, la seconda regola la partecipazione del pubblico a determinati processi decisionali e la terza garantisce l'accesso alla giustizia per l'esercizio dei diritti elencati nelle prime due parti. Garantisce, cioè, un diritto di ricorso delle associazioni nel caso di attività e progetti di cui si sa per esperienza che comportano un notevole rischio ambientale, indipendentemente dal fatto che poggino su una decisione democratica o meno. Nell'ipotesi che l'iniziativa fosse accettata, la Svizzera non adempirebbe più queste esigenze. Una ratifica senza riserve non sarebbe quindi più possibile, in ragione di un conflitto tra diritto internazionale e diritto costituzionale. Resta tuttavia la possibilità di ratifica con riserva.

Il nostro Consiglio deciderà sul seguito da dare alla Convenzione di Aarhus solo dopo l'esito della votazione popolare sulla presente iniziativa.

²⁰ Il testo della Convenzione è disponibile presso il sito Internet www.unece.org/env/pp/documents/cep43ital.pdf

4.3.2 Relazione con il diritto comunitario

La direttiva EIA²¹ e la direttiva IPPC²² sono state emendate il 26 maggio 2003, imponendo agli Stati membri che ancora non riconoscevano il diritto di ricorso delle associazioni l'obbligo di introdurlo entro il 25 giugno 2005. L'esigenza delle direttive EIA e IPPC di garantire il diritto di ricorso delle associazioni è insorta in applicazione della direttiva sulla partecipazione del pubblico all'elaborazione di determinati piani e progetti in ambito ambientale²³. Con questa direttiva l'UE ha attuato la Convenzione di Aarhus.

L'accettazione dell'iniziativa comporterebbe per la Svizzera una nuova divergenza dal diritto europeo in ragione della netta restrizione del diritto di ricorso delle associazioni.

5 Conclusioni

Vista la situazione attuale, il nostro Consiglio conclude quanto segue:

- l'iniziativa impedisce che le organizzazioni private possano appropriarsi delle prerogative delle autorità per quanto riguarda i progetti legittimati da decisioni democratiche;
- essa completa in modo opportuno le modifiche di legge elaborate nel contesto dell'iniziativa parlamentare Hofmann;
- essa comporta un indebolimento del principio costituzionale di attuazione e di esecuzione del diritto federale, la qual cosa può essere compensata con una maggiore vigilanza da parte della Confederazione;
- l'applicazione uniforme sul territorio nazionale del diritto ambientale diventa più difficile, ma tale inconveniente è sostenibile in un sistema federalistico;
- visto che la formulazione del testo dell'iniziativa manca di chiarezza, sarà molto difficile introdurre una legislazione univoca in vista dell'attuazione;
- complessivamente giudichiamo che i vantaggi dell'iniziativa prevalgano sui suoi possibili svantaggi.

Il nostro Consiglio propone quindi all'Assemblea federale di sottoporre l'iniziativa popolare «Diritto di ricorso delle associazioni: basta con la politica ostruzionista – Più crescita per la Svizzera!» al voto del popolo e dei Cantoni con la raccomandazione di accettarla.

21 Direttiva 85/337 CEE del Consiglio del 27 giugno 1985 sull'esame di impatto sull'ambiente per determinati progetti pubblici e privati, GUCE L 175 del 5.7.1985, pag. 40

22 Direttiva 96/61/CE del Consiglio del 24 Settembre 1996 sulla prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento, GUCE L 257 del 10.10.1996, pag. 26

23 Direttiva 2003/35/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 maggio 2003 sulla partecipazione del pubblico all'elaborazione di determinati piani e progetti in ambito ambientale e a emendamento delle direttive n 85/335/CEE e 91/61/CE del Consiglio in merito alla partecipazione del pubblico e all'accesso alla giustizia, GUCE L 156 del 25.6.2003, pag. 17

