



Modifica dell'ordinanza che designa le organizzazioni di protezione dell'ambiente nonché di protezione della natura e del paesaggio legittimate a ricorrere

Rapporto esplicativo

20 dicembre 2007

1. Situazione iniziale

Per ovviare ai punti deboli del diritto di ricorso delle organizzazioni, di cui anche il Consiglio federale è consapevole, la Commissione degli affari giuridici del Consiglio degli Stati ha elaborato, dopo esame approfondito, un progetto 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)¹. In occasione della consultazione, le modifiche della legge sulla protezione dell'ambiente (LPAmb)² e della legge sulla protezione della natura e del paesaggio (LPN)³, suggerite dalla Commissione degli affari giuridici del Consiglio degli Stati, hanno suscitato un vasto consenso. Anche il Consiglio federale si è espresso positivamente in merito⁴. Il Consiglio nazionale ha ampiamente seguito le proposte del Consiglio degli Stati e il progetto è stato adottato dal Parlamento il 20 dicembre 2006. Le modifiche legislative sono entrate in vigore il 1° luglio 2007⁵.

2. Le nuove disposizioni di legge

Le modifiche del diritto di ricorso delle associazioni riguardano i punti seguenti:

- le organizzazioni ambientaliste sono legittimate a ricorrere soltanto negli ambiti giuridici iscritti nei loro obiettivi statutari da dieci anni (art. 55 cpv. 2 LPAmb, art. 12 cpv. 2 LPN);
- le condizioni fissate nella LPAmb e nella LPN per la designazione delle organizzazioni legittimate a ricorrere sono uniformate;
- le organizzazioni possono svolgere un'attività economica solo nella misura in cui quest'ultima serva al raggiungimento dei loro scopi ideali (art. 55 cpv. 1 lett. b LPAmb, art. 12 cpv. 1 lett. b LPN). Tale disposizione entrerà in vigore 3 anni dopo le altre prescrizioni, ossia il 1° luglio 2010;
- l'autorizzazione a ricorrere è ora prerogativa esclusiva del massimo organo esecutivo dell'organizzazione, che può delegarla alle sue sezioni solo nel singolo caso (art. 55 cpv. 4 e 5 LPAmb, art. 12 cpv. 4 e 5 LPN);
- le organizzazioni ambientaliste che hanno omesso di far valere le censure ammissibili durante una procedura di pianificazione non possono più presentarle in una procedura successiva (art. 55b cpv. 3 LPAmb, art. 12c cpv. 3 LPN);

¹ FF 2005 4777

² Legge federale del 7 ottobre 1983 sulla protezione dell'ambiente (LPAmb, RS 814.01)

³ Legge federale del 1° luglio 1966 sulla protezione della natura e del paesaggio (LPN, RS 451)

⁴ FF 2005 4817

⁵ RU 2007 2701

- 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. L'autorità tiene conto del risultato nella sua decisione (art. 55c cpv. 1 LAPmb, art. 12d cap. 1 LPN);
- le autorità di ricorso non entrano in materia nel caso di ricorsi abusivi o se l'organizzazione ha chiesto prestazioni illecite. La legge definisce quando una prestazione è illecita (art. 55c cpv. 2 e 3 LPAmb, art. 12d cpv. 2 e 3 LPN);
- i lavori di costruzione possono cominciare prima della fine della procedura qualora non dipendano dall'esito della medesima (art. 55d LPAmb, art. 12e LPN);
- le spese della procedura di ricorso dinanzi alle autorità federali sono a carico dell'organizzazione soccombente (art. 55e LPAmb, art. 12f LPN).

3. Concretizzazione delle disposizioni di legge

Le modifiche di legge approvate dal Parlamento il 20 dicembre 2006 in materia di diritto di ricorso delle associazioni sono in linea di massima sufficienti per quanto attiene alla concretezza e non richiedono alcuna trasposizione nell'ordinanza. Soltanto la disposizione relativa all'attività economica autorizzata deve essere concretizzata, non essendo stata sufficientemente definita nella legge (art. 55 cpv. 1 lett. b LPAmb).

4. Adeguamento a livello di ordinanze

Secondo gli articoli 55 capoverso 3, 55f capoverso 2 LPAmb, l'articolo 28 capoverso 2 della legge sull'ingegneria genetica (LIG)⁶ e l'articolo 12 capoverso 3 LPN, il Consiglio federale designa le organizzazioni legittimate a ricorrere. L'elenco delle organizzazioni designate dal Governo è contenuto nell'allegato dell'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)⁷. La ODO contiene anche disposizioni concernenti altre domande per la concessione del diritto di ricorso e disciplina il controllo delle organizzazioni legittimate a ricorrere da parte del DATEC.

Nell'ambito della revisione, occorre inoltre definire in maniera più dettagliata che cosa deve contenere la domanda per il conferimento del diritto di ricorso. È altresì necessario evidenziare maggiormente il controllo delle organizzazioni da parte del DATEC e chiarire in particolare che il DATEC ha il diritto di consultare in qualsiasi momento i documenti necessari a tal fine. Anche l'obbligo di informare in merito all'impiego del diritto di ricorso, chiesto dalla Commissione degli affari giuridici del Consiglio degli Stati, deve essere regolamentato nella ODO⁸.

L'adeguamento redazionale della ODO concernente la modifica, nell'ambito dell'iniziativa parlamentare Hofmann, della numerazione degli articoli relativi al diritto di ricorso delle organizzazioni nella LPAmb e nella LPN, avviene nel contesto della revisione in corso dell'ordinanza sull'emissione deliberata nell'ambiente (OEDA)⁹, che è attualmente in attesa della decisione del Consiglio federale. Con questa decisione il Consiglio federale riprenderà nella ODO anche il diritto di ricorso secondo la LIG, che esiste già dal 2004 ma che non era previsto nella revisione collegata all'iniziativa parlamentare Hofmann.

⁶ Legge federale del 21 marzo 2003 sull'ingegneria genetica nel settore non umano (LIG, RS 814.91)

⁷ RS **814.076**

⁸ FF 2005 4789

⁹ Ordinanza del 25 agosto 1999 sull'utilizzazione di organismi nell'ambiente (OEDA, RS 814.911)

5. Le modifiche in dettaglio

5.1 Le singole disposizioni

Articolo 2

Capoverso 2: si sottolinea che d'ora in poi il DATEC ha il diritto di consultare i documenti delle organizzazioni ambientaliste. Questa disposizione permette altresì di valutare in modo più approfondito se l'attività economica dell'organizzazione si svolge entro i limiti autorizzati.

Articolo 3

Capoverso 3: la disposizione evidenzia che l'onere della prova circa il rispetto delle condizioni per la concessione del diritto di ricorso spetta alle organizzazioni. Le prove sono attinte, in generale, dagli statuti e dai rapporti annuali degli ultimi dieci anni. Se questi documenti non bastano, l'organizzazione deve fornire altri documenti (ad es. documentazione dettagliata che permetta l'esame dell'attività economica, elenco dei membri per l'esame dell'attività economica svolta a livello nazionale ecc.).

Capoverso 4: secondo l'articolo 55 capoverso 1 lettera b LPAmb, l'attività economica dell'organizzazione deve servire al raggiungimento dei relativi scopi ideali. A partire dal 1° luglio 2010, un'attività economica di diverso genere non sarebbe più ammessa ai fini della richiesta o del mantenimento del diritto di ricorso delle organizzazioni. Affinché l'attività economica serva alla realizzazione degli scopi ideali, devono essere soddisfatte due condizioni: il tipo di attività economica deve essere consono allo scopo ideale (ad es. un'organizzazione impegnata nella protezione della natura non deve commerciare mobili non certificati fabbricati con legni tropicali) e l'attività economica non deve prevalere rispetto ad altre attività dell'organizzazione (ad es. un'organizzazione la cui attività consiste soprattutto nel commercio di prodotti ecologici non può presentarsi, nel contempo, quale organizzazione di protezione dell'ambiente legittimata a ricorrere).

Articolo 4

Capoverso 1: d'ora in poi, le organizzazioni sono tenute a tenere e a pubblicare annualmente una statistica concernente i loro ricorsi. Inoltre, la statistica deve essere inoltrata di volta in volta all'UFAM. Questa disposizione mira a rendere più trasparente l'attività di ricorso delle organizzazioni. L'obbligo di tenere e di pubblicare una statistica adempie a una direttiva della Commissione degli affari giuridici del Consiglio degli Stati, la quale, nel suo rapporto del 25 giugno 2005 riguardante l'iniziativa parlamentare Hofmann e destinato al Consiglio degli Stati, stabiliva che le organizzazioni devono fornire ogni anno informazioni circa le opposizioni e i ricorsi inoltrati e sullo stato della procedura¹⁰.

Le organizzazioni ambientaliste devono altresì inoltrare i loro rapporti annuali, dai quali è possibile evincere se la singola organizzazione esercita ancora un'attività sufficiente e anche appurare se l'organizzazione svolge un'attività economica che, a partire dal 1° luglio 2010, non sarà più autorizzata. Ciò facilita al DATEC l'adempimento dell'obbligo di esaminare periodicamente se le organizzazioni rispettano ancora le condizioni necessarie per il conferimento del diritto di ricorso.

Capoverso 2: la prescrizione regola in maniera dettagliata su che cosa devono vertere le informazioni fornite dalle organizzazioni. Secondo la lettera a, occorre indicare le singole opposizioni e i singoli ricorsi. L'obbligo di indicare i Cantoni, i Comuni e le autorità ai quali sono stati inoltrati ricorsi od opposizioni rivela anche l'impiego "regionale" del diritto di ricorso. Secondo la lettera b, occorre specificare l'esito della procedura in questione. È im-

¹⁰ FF 4789

portante che queste informazioni riguardino soltanto i casi conclusi. Secondo la lettera c, vanno segnalati gli accordi conclusi da ogni singola organizzazione. Infine, l'organizzazione deve informare sul numero dei casi in cui ha ritirato un'opposizione o un ricorso.

Capoverso 3: le organizzazioni sono tenute a fornire informazioni anche in merito alle loro uscite ed entrate relative all'esercizio del diritto di ricorso. Questa norma soddisfa una richiesta della Commissione degli affari giuridici del Consiglio degli Stati.

Capoverso 4: l'allestimento e la pubblicazione di una statistica complessiva da parte dell'UFAM serve anche a garantire la trasparenza nell'esercizio del diritto di ricorso delle organizzazioni. Inoltre, il dialogo con gli ambienti interessati (rappresentanti dell'economia, delle organizzazioni ambientaliste e delle autorità esecutive) permette di individuare i problemi legati all'esecuzione del nuovo diritto e di valutare congiuntamente le soluzioni necessarie per la loro eliminazione.

5.2 Modifiche del diritto previgente

Qui si tratta soltanto di adeguare gli eventuali rimandi ai diritti di ricorso secondo la LPAmb e la LPN in altre ordinanze. Un rimando in tal senso da aggiornare si trova solo nell'ordinanza sulle zone palustri.

5.3 Entrata in vigore

Le modifiche devono entrare in vigore il 1° luglio 2008. Dato che la disposizione concernente l'attività economica autorizzata secondo l'articolo 55 capoverso 1 lettera b LPAmb entrerà in vigore soltanto il 1° luglio 2010, anche la disposizione corrispondente della ODO entrerà in vigore solo a partire da questa data.

6. Relazione con il diritto estero

Praticamente tutti gli Stati europei e della CE riconoscono un diritto di ricorso delle organizzazioni che operano nel settore della protezione dell'ambiente. Tuttavia, a differenza di quanto prescritto ora nella ODO, le legislazioni di questi Stati non prevedono nessun obbligo per le organizzazioni di tenere una statistica dettagliata sull'esercizio del diritto di ricorso.

7. Ripercussioni sulla Confederazione, su Cantoni, Comuni e altri interessati

Le modifiche proposte non hanno ripercussioni in termini di finanze o di personale a livello di Confederazione, Cantoni ed economia. Per le organizzazioni ambientaliste, invece, l'obbligo di tenere una statistica comporterà degli oneri supplementari, che saranno comunque proporzionati.