



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

**Dipartimento federale dell'economia,
della formazione e della ricerca DEFR**
Segreteria di Stato per la formazione,
la ricerca e l'innovazione SEFRI

Berna, marzo 2023

Modifica della legge federale sulla promozione della ricerca e dell'innovazione

Rapporto esplicativo
per l'avvio della procedura di consultazione

Compendio

Il 10 dicembre 2021 il Consiglio federale ha avviato i lavori per l'elaborazione di un piano settoriale federale incentrato sui progetti dell'Organizzazione europea per la ricerca nucleare (CERN) al fine di favorire il suo sviluppo dal punto di vista della pianificazione del territorio. L'elaborazione del piano settoriale presuppone l'esistenza di una base legale. Il presente progetto di modifica mira a introdurre nella legge federale sulla promozione della ricerca e dell'innovazione (LPRI) la base legale richiesta, ovvero le disposizioni necessarie affinché l'autorità federale competente possa approvare, nel quadro di un'apposita procedura, i piani per le costruzioni e gli impianti che implicano uno sviluppo territoriale del CERN o che rivestono un'importanza strategica per questa organizzazione.

Contenuto del progetto

Il Consiglio federale propone al Parlamento una modifica della LPRI per attuare la propria decisione del 10 dicembre 2021 che prevede di migliorare il sostegno della Svizzera ai progetti di ricerca dell'Organizzazione europea per la ricerca nucleare (CERN) mediante l'elaborazione di un piano settoriale. La modifica trova la sua base costituzionale negli articoli 64 capoverso 1 e 81 della Costituzione federale (Cost.; cfr. n. 6.1). Il progetto propone di inserire nella LPRI una nuova sezione 6a (art. 31a–31n) che crea la base legale per un piano settoriale federale e per la procedura di approvazione dei piani di costruzioni e impianti che implicano uno sviluppo territoriale del CERN o che rivestono un'importanza strategica per questa organizzazione. La Confederazione dovrà essere dotata di una competenza che finora spettava esclusivamente al Cantone di Ginevra; lo scopo è garantire una maggiore sicurezza nella pianificazione dei progetti del CERN e semplificare, coordinare e accelerare le procedure relative a queste costruzioni in modo che non costituiscano un ostacolo al suo futuro sviluppo.

Le disposizioni proposte per questa nuova sezione si ispirano ad altre leggi che conferiscono alle autorità federali la competenza di approvare i piani e che richiedono un piano settoriale per i progetti con un impatto importante sul territorio e sull'ambiente.

Rapporto esplicativo

1 Situazione iniziale

1.1 Necessità di agire

1.1.1 Il CERN: missione e progetti

L'Organizzazione europea per la ricerca nucleare (CERN), situata nella zona di confine franco-svizzera, è un laboratorio riconosciuto come leader mondiale nel campo della fisica delle particelle. Creata nel 1954 come organizzazione intergovernativa con sede in Svizzera, e più precisamente nel Comune di Meyrin nel Cantone di Ginevra, essa contribuisce a rafforzare il prestigio del nostro Paese, che ne trae notevoli vantaggi dal punto di vista scientifico, industriale ed economico.

La missione del CERN è quella di comprendere meglio la composizione e il funzionamento dell'universo. In tal senso condivide con i ricercatori di tutto il mondo le infrastrutture che costruisce e gestisce. Oltre al suo prezioso contributo scientifico, la presenza del CERN in Svizzera genera importanti ricadute economiche, soprattutto per la regione di Ginevra. Al di là di questo aspetto, lo sviluppo di tecnologie di punta è un importante fattore d'innovazione. Il CERN stesso ha svolto un ruolo decisivo per molti sviluppi tecnologici oggi fondamentali, come la creazione del World Wide Web o il trattamento dei tumori con protoni (adroterapia). Inoltre, il laboratorio forma numerosi ingegneri e scienziati che vanno a coprire il fabbisogno di personale qualificato delle università e delle industrie dell'intera Europa, e in particolare della Svizzera. Il CERN, che conta collaboratori di 110 nazionalità, contribuisce anche all'interconnessione europea e globale dei ricercatori svizzeri nonché all'attrattiva della Svizzera e al prestigio internazionale di Ginevra.

Il più grande acceleratore del CERN, il *Large Hadron Collider* (LHC), produce collisioni di protoni ad alta energia. Nel 2012 ha permesso di fornire la prova dell'esistenza del bosone di Higgs, scoperta che è valsa il premio Nobel ai suoi teorici. Oltre alla sua importanza scientifica, questa macchina è anche identificata come elemento caratteristico dell'immagine della Svizzera, tanto da essere raffigurata sulle banconote da 200 franchi. Attualmente sono in corso i lavori per perfezionare il LHC (progetto *High Luminosity*, HL-LHC). L'HL-LHC dovrebbe rimanere in funzione fino al 2040. Per pianificare il futuro a lungo termine del laboratorio, il CERN sta studiando la fattibilità tecnica e finanziaria di un successivo acceleratore, il *Future Circular Collider* (FCC), progettato per affinare l'attuale modello della nostra descrizione dell'universo e schiudere così le porte a una «nuova fisica». I risultati di questo studio, che serviranno agli Stati membri del CERN per decidere se avviare il progetto, non perverranno prima del 2026.

1.1.2 Sfide dello sviluppo territoriale del CERN nel quadro normativo attuale

In vista del suo sviluppo futuro, il CERN dispone di un contratto di superficie stipulato con la Confederazione il 27 febbraio 1998, che integra i contratti conclusi l'11 febbraio 1959 e il 29 agosto 1969 con il Cantone di Ginevra e sostituisce quello con la Confederazione del 16 dicembre 1974. I diritti di cui gode il CERN coprono una superficie totale di 71 ettari nel territorio del Cantone di Ginevra. Oggi le parcelle in questione, parzialmente utilizzate dal CERN, non sono per lo più edificabili (60 ha), perché classificate come zone agricole e iscritte per la maggior parte nell'inventario cantonale delle superfici per l'avvicendamento delle colture (SAC). Il CERN sta però valutando dei progetti per la costruzione di edifici destinati a nuovi esperimenti

scientifici, vie di accesso o depositi, ed è prevedibile che in un prossimo futuro chiederà l'autorizzazione per poter utilizzare alcune di queste parcelle per la realizzazione dei suoi progetti. La realtà territoriale del Cantone di Ginevra e la legislazione attuale non consentono tuttavia alle autorità di dare seguito a queste richieste con sufficiente sicurezza e rapidità.

Allo stato attuale, infatti, i progetti edilizi su questi terreni sono attuabili solo dopo una procedura della durata minima di otto anni che compete al Cantone di Ginevra. Poiché la fattibilità dei progetti di ricerca internazionali – d'importanza cruciale per il futuro della ricerca scientifica svizzera ed europea – dipende fortemente dai vincoli locali legati alla pianificazione del territorio, il ricorso alle procedure attuali per tutte le costruzioni e tutti gli impianti del CERN è potenzialmente d'ostacolo allo sviluppo dell'organizzazione e delle sue attività, e quindi anche al posizionamento della Svizzera nel panorama della ricerca internazionale.

1.2 Opzioni esaminate e soluzione adottata

In risposta a una richiesta formulata in tal senso dal Cantone di Ginevra e per soddisfare le esigenze di sviluppo territoriale del CERN – garantendo al contempo la compatibilità di tale sviluppo in particolare con gli obiettivi della politica svizzera nel campo della ricerca, i compiti del nostro Paese in veste di Stato ospite e le direttive in materia di ambiente e pianificazione del territorio –, il Consiglio federale ha incaricato il DEFR (SEFRI) di elaborare un piano settoriale federale incentrato sui principali progetti e sviluppi del CERN, inclusa la facoltà di approvare i piani. Il piano settoriale federale ai sensi dell'articolo 13 della legge federale sulla pianificazione del territorio¹ (LPT) è il principale strumento di pianificazione di cui dispone la Confederazione per coordinare le proprie attività d'incidenza territoriale tra di loro e con quelle dei Cantoni e delle regioni limitrofe dei Paesi confinanti. Un piano settoriale costituisce un quadro di riferimento all'interno del quale gli interessi in causa e le diverse politiche pubbliche settoriali vengono ponderati conformemente al livello di pianificazione. Questo strumento permette di chiarire e semplificare le procedure amministrative in materia di pianificazione del territorio e di migliorare la sicurezza della pianificazione per i progetti del CERN che incidono notevolmente sul territorio e sull'ambiente. A prescindere dai risultati dello studio di fattibilità relativo al FCC, esiste la necessità comprovata di un piano settoriale per garantire un accompagnamento ottimale dei progetti del CERN che hanno un tale impatto. Qualora gli Stati membri decidessero di realizzare il FCC, le procedure da seguire per approvarne la costruzione, come per qualsiasi altro progetto del CERN di importanza strategica o che implichi uno sviluppo territoriale, dovrebbero basarsi sul futuro piano settoriale.

L'elaborazione di un piano settoriale e la competenza di autorizzare le costruzioni attraverso una procedura di approvazione dei piani richiedono una base legale. Pertanto, dopo un esame delle disposizioni costituzionali pertinenti che potevano essere prese in considerazione nella preparazione di un piano settoriale per i progetti del CERN (cfr. n. 4 *infra*), sono state esaminate quattro opzioni per l'iscrizione di questa competenza nella legge: la LPRI², la legge sullo Stato ospite³ (LSO), la LPT e, infine, una nuova legge speciale per il caso in cui nessuna delle leggi summenzionate risultasse appropriata.

¹ RS 700

² RS 420.1

³ RS 192.12

Una procedura specifica del piano settoriale in un settore particolarmente rilevante di competenza della Confederazione esula sia dal quadro della LSO – che disciplina principalmente la questione della concessione di privilegi, immunità e aiuti finanziari – sia da quello della LPT, che si limita essenzialmente a fissare i principi di pianificazione del territorio. Di conseguenza il Consiglio federale propone di inserire nella LPRI le disposizioni necessarie all'elaborazione di un piano settoriale federale per i futuri progetti del CERN. L'articolo 28 capoverso 2 lettera a LPRI prevede espressamente la possibilità per la Svizzera di partecipare alla creazione e all'esercizio di strutture e infrastrutture di ricerca internazionali. Ciò include l'adesione della Svizzera al CERN e la sua partecipazione alle attività di ricerca dell'organizzazione. Una procedura di pianificazione settoriale comprendente l'approvazione dei piani per i progetti del CERN costituirebbe una modalità specifica supplementare per promuovere la ricerca e sostenere tali progetti. L'aggiunta di una sezione dedicata a questa procedura nella LPRI appare quindi adeguata ed è inoltre coerente con la struttura di altre leggi speciali vigenti che prevedono un piano settoriale federale in settori specifici: legge federale del 17 dicembre 2021⁴ sul trasporto di merci sotterraneo (LTMS), legge del 26 giugno 1998⁵ sull'asilo (LAsi), legge federale del 21 dicembre 1948⁶ sulla navigazione aerea (LNA), legge federale del 20 dicembre 1957⁷ sulle ferrovie (Lferr), legge federale del 24 giugno 1902⁸ concernente gli impianti elettrici a corrente forte e a corrente debole (LIE), legge federale del 21 marzo 2003⁹ sull'energia nucleare (LENu) e legge federale dell'8 marzo 1960¹⁰ sulle strade nazionali (LSN).

1.3 Rapporto con il programma di legislatura e con le strategie del Consiglio federale

Il progetto non è stato annunciato né nel messaggio del 29 gennaio 2020¹¹ sul programma di legislatura 2019–2023, né nel decreto federale del 21 settembre 2020¹² sul programma di legislatura 2019–2023.

La presente proposta è tuttavia inclusa negli obiettivi del Consiglio federale per il 2023¹³ nella misura in cui prevedono che il Consiglio federale, una volta conclusa la procedura di consultazione, adotti il messaggio concernente la modifica della legge federale sulla promozione della ricerca e dell'innovazione (LPRI) al fine di creare la base legale del piano settoriale della Confederazione per l'Organizzazione europea per la ricerca nucleare (CERN).

Questa proposta sostiene inoltre l'obiettivo di mantenere la posizione preminente del nostro Paese nel settore della formazione, della ricerca e dell'innovazione, come indicato nella Strategia internazionale della Svizzera nel settore della formazione, della ricerca e dell'innovazione del luglio 2018. La strategia consente infatti di favorire, a lungo termine, le possibilità di sviluppo del CERN, un'infrastruttura di ricerca di rinomanza internazionale di cui la Svizzera è Stato ospite e che contribuisce all'interconnessione europea e mondiale dei ricercatori svizzeri e al prestigio della Svizzera e della Ginevra internazionale, come rilevano anche la Strategia di politica

⁴ RS 749.1

⁵ RS 142.31

⁶ RS 748.0

⁷ RS 742.101

⁸ RS 734.0

⁹ RS 732.1

¹⁰ RS 725.11

¹¹ FF 2020 1565

¹² FF 2020 7365

¹³ FF 2022 2302

estera 2020–2023 della Confederazione, la sua Strategia di politica estera digitale 2021–2024 e la sua Strategia di comunicazione internazionale 2021–2024.

2 Rapporto con il diritto europeo

Il progetto non ha alcun rapporto particolare con il diritto dell'Unione europea.

3 Punti essenziali del progetto

3.1 Normativa proposta

3.1.1 Procedura di approvazione dei piani uniforme

La procedura di approvazione dei piani proposta coincide in gran parte con quelle previste dalla LAsi, dalla LNA e dalla Lferr. Il progetto ricalca il diritto vigente. L'iter e le responsabilità previsti sono quindi noti e il coinvolgimento dei Cantoni e delle autorità federali è garantito. La procedura prevede che l'autorità competente per l'approvazione dei piani relativi a costruzioni e impianti che implicano uno sviluppo territoriale del CERN o che rivestono un'importanza strategica sia, in linea di principio, il DEFR. Il Dipartimento può tuttavia decidere di delegare questa competenza alla SEFRI. Con l'approvazione dei piani sono rilasciate tutte le autorizzazioni richieste dal diritto federale per le costruzioni e gli impianti in questione. L'approvazione è concessa solo se vengono rispettate le disposizioni legali in vigore, soprattutto per quanto riguarda la sicurezza, la pianificazione del territorio, il regime doganale e la protezione della natura, del patrimonio culturale e dell'ambiente. Oggetto della domanda sono anche gli impianti di allacciamento dei cantieri e le aree di cantiere, i siti per il riciclaggio e il deposito di materiale di sgombero e di scavo nonché gli altri impianti che sono in uno stretto rapporto spaziale e funzionale con la costruzione o l'impianto progettato.

La procedura di approvazione dei piani riguarda unicamente le costruzioni e gli impianti che implicano uno sviluppo territoriale del CERN o che rivestono un'importanza strategica. Il mandato conferito dal Consiglio federale al DEFR al fine di introdurre nella LPRI le disposizioni necessarie alla definizione di un piano settoriale federale per i futuri progetti del CERN, unite a una competenza di approvare i piani e a un diritto di espropriazione, riguarda quindi soltanto questa organizzazione, e non altre organizzazioni internazionali o di ricerca presenti sul territorio svizzero.

Gli interessi e i diritti dei Cantoni coinvolti nei progetti del CERN sono presi in considerazione nelle procedure di approvazione dei piani e nella pianificazione settoriale.

La gestione dei progetti edilizi del CERN attraverso una procedura di approvazione dei piani retta dal diritto federale permette di garantire che gli interessi della Svizzera siano salvaguardati sia a livello interno che nel contesto internazionale.

3.1.2 Piano settoriale federale per i progetti del CERN

I piani settoriali menzionati all'articolo 13 LPT sono i principali strumenti di pianificazione del territorio della Confederazione e sono vincolanti per le autorità. La figura seguente ne illustra il contenuto.



Il Consiglio federale ha ritenuto che fosse necessario e corretto istituire una procedura di pianificazione settoriale. In questo modo viene assicurato il necessario coordinamento della pianificazione del territorio tra la Confederazione, i Cantoni e il CERN. Dovrà quindi essere elaborato un nuovo piano settoriale per i principali progetti di sviluppo del CERN, che non riguarderà nessun'altra organizzazione internazionale con sede in Svizzera e si limiterà esclusivamente ai progetti del CERN realizzati sul territorio svizzero.

3.1.3 Presa in considerazione degli interessi dei Cantoni

Per la Confederazione è molto importante tenere conto delle esigenze dei Cantoni, e in particolare del Cantone di Ginevra, dove ha sede il CERN. Il progetto di legge prevede pertanto che nella pianificazione e nell'attuazione dei progetti previsti si prendano debitamente in considerazione gli interessi dei Cantoni chiamati in causa. Attraverso l'elaborazione e gli adeguamenti del piano settoriale si assicurerà il coinvolgimento dei Cantoni in una fase precoce. Quanto alla procedura di approvazione dei piani, essa non richiede né concessioni, né autorizzazioni, né piani cantonali. Va però tenuto conto del diritto cantonale nella misura in cui non limiti in modo sproporzionato la realizzazione dei progetti del CERN.

3.1.4 Espropriazione

Il progetto di legge prevede la possibilità di esercitare il diritto di espropriazione conformemente alla legge federale del 20 giugno 1930¹⁴ sull'espropriazione (LEspr) per la costruzione e l'esercizio di impianti destinati ai progetti di ricerca del CERN. Tuttavia, la procedura di espropriazione si applica solo se i tentativi di acquisire i diritti necessari mediante trattativa privata non sono andati a buon fine.

3.2 Attuazione

Le disposizioni legali relative all'approvazione dei piani delle costruzioni e degli impianti per i progetti del CERN saranno definite in dettaglio in un'ordinanza d'esecuzione.

Fino all'entrata in vigore della modifica della LPRI proposta e dell'ordinanza d'esecuzione, le procedure di pianificazione e di autorizzazione edilizia restano di competenza del Cantone di Ginevra secondo il diritto cantonale vigente.

¹⁴ RS 711

4 Commento alle singole disposizioni

Ingresso

L'ingresso, che finora conteneva soltanto un rimando all'articolo 64 Cost., è completato con un rimando all'articolo 81 Cost., in virtù del quale, nell'interesse del Paese o di una sua gran parte, la Confederazione può realizzare e gestire opere pubbliche o sostenerne la realizzazione.

La modifica proposta si basa su due pareri dell'Ufficio federale di giustizia (UFG) del 7 luglio 2020 e del 18 agosto 2021, nei quali sono state esaminate diverse questioni relative alla definizione di un piano settoriale, tra cui quella delle disposizioni costituzionali pertinenti che possono essere considerate nell'elaborazione di un piano settoriale per lo sviluppo territoriale e per i principali progetti del CERN.

Nel corso del suo esame l'UFG è dapprima giunto alla conclusione che l'articolo 75 Cost. (pianificazione del territorio) non bastava, da solo, come base per un piano settoriale. Inoltre, anche se l'articolo 13 LPT, fondato sull'articolo 75 Cost., costituisce la base legale che permette alla Confederazione di emanare piani settoriali, l'UFG ha ricordato che la Confederazione può emanare piani settoriali e autorizzare determinate costruzioni unicamente nei settori in cui dispone di una completa competenza normativa e che sono almeno in parte di sua pertinenza (il che esclude i settori di competenza esclusiva dei Cantoni).

L'UFG ha proseguito la sua analisi esaminando diversi settori che potevano essere presi in considerazione, in particolare quello della ricerca (art. 64 Cost.) e quello delle opere pubbliche (art. 81 Cost.). Ha quindi concluso che nel caso specifico era opportuno combinare le competenze previste da questi due articoli, interpretati in senso ampio, per motivare l'elaborazione di un piano settoriale federale per i progetti edilizi del CERN.

Con il presente progetto la Confederazione favorisce le possibilità di sviluppo territoriale del CERN in Svizzera attraverso la definizione di un piano settoriale e l'introduzione, nella LPRI, di una procedura di approvazione dei piani uniforme che rientra nelle sue competenze. Come spiegato al punto 1.3, il sostegno alla realizzazione dei progetti edilizi del CERN contribuisce alla promozione della ricerca e rappresenta effettivamente per la Svizzera un interesse pubblico. Oltre al suo notevole contributo per la scienza e l'innovazione, la presenza del CERN in Svizzera genera importanti ricadute economiche, soprattutto per la regione di Ginevra.

Art. 7 cpv. 1 lett. h

L'articolo 7 capoverso 1 LPRI elenca le attività intraprese dalla Confederazione per promuovere la ricerca e l'innovazione. La definizione di un piano settoriale ai sensi della legge del 22 giugno 1979 sulla pianificazione del territorio al fine di sostenere lo sviluppo territoriale del CERN, nonché i suoi progetti di costruzioni e impianti che incidono notevolmente sul territorio e sull'ambiente, completa l'elenco e costituisce un mezzo supplementare per promuovere la ricerca.

Art. 31a

Cpv. 1

Il diritto vigente prevede una procedura di autorizzazione edilizia cantonale che si applica a tutte le costruzioni e a tutti gli impianti del CERN. Tenuto conto della situazione attuale, la durata richiesta per il trattamento delle procedure di pianificazione del territorio secondo il diritto federale e cantonale è di otto anni. Affinché i progetti del CERN che implicano uno sviluppo territoriale dell'organizzazione o che rivestono un'importanza strategica possano essere realizzati in tempi adeguati nell'interesse della ricerca, è necessario trovare delle soluzioni per semplificare le procedure.

La procedura di approvazione dei piani prevista mira a migliorare il coordinamento e a semplificare la procedura di concessione edilizia per questi progetti trasferendo la competenza di esaminare e approvare i piani delle costruzioni e degli impianti in questione dal Cantone di Ginevra alla Confederazione.

Per costruzioni e impianti che implicano uno sviluppo territoriale si intendono quelli la cui realizzazione contribuisce all'estensione dell'area edificata del CERN. Le costruzioni e gli impianti di importanza strategica includono invece i progetti faro del CERN a cui si deve la notorietà dell'organizzazione (p. es. la caverna del rivelatore Atlas), presso la comunità scientifica svizzera e internazionale come anche presso il pubblico, e che contribuiscono al mantenimento dello status del CERN come organizzazione di ricerca internazionale di spicco. Queste due categorie di costruzioni e impianti sono estremamente importanti sia per lo sviluppo futuro del CERN sia per il suo posizionamento nel panorama internazionale della ricerca. È proprio per questo tipo di progetti che il Consiglio federale ha voluto rafforzare il sostegno fornito dalla Svizzera attraverso la definizione di un piano settoriale federale per i progetti del CERN e il conferimento alla Confederazione di una competenza per l'approvazione dei piani.

I progetti che non rientrano nelle due categorie summenzionate comprendono, ad esempio, la ristrutturazione di costruzioni e impianti esistenti. Simili progetti non hanno alcun impatto sullo sviluppo futuro dell'organizzazione dal punto di vista territoriale e non presentano il carattere strategico necessario a giustificare il sostegno da parte della Confederazione (si tratta in particolare di lavori di manutenzione che consentono il proseguimento delle attività in corso). Lo stesso vale per l'approvazione di piani per nuove costruzioni o nuovi impianti su parcelle già edificate se tali progetti non presentano un carattere strategico decisivo per il futuro del CERN. Per questo tipo di costruzioni e impianti il Cantone mantiene la competenza di esaminare i progetti e di rilasciare le autorizzazioni secondo il diritto cantonale in vigore. In caso di dubbio sul carattere strategico di una costruzione o di un impianto, l'autorità competente per l'approvazione dei piani decide se la competenza spetta al Cantone o alla Confederazione.

Mentre per le costruzioni e gli impianti che implicano uno sviluppo territoriale del CERN o che rivestono un'importanza strategica per questa organizzazione la procedura cantonale richiede tre strumenti e altrettante fasi (piano direttore, piano d'utilizzazione e autorizzazione edilizia), la procedura federale può eventualmente richiederne solo due (piano settoriale e procedura di approvazione dei piani). Nel quadro di un piano settoriale gli strumenti di pianificazione cantonale vengono adeguati in base agli strumenti federali (che, viceversa, vengono elaborati tenendo conto degli strumenti cantonali). Inoltre, tutte le autorizzazioni necessarie ai sensi del diritto federale vengono rilasciate con l'approvazione dei piani da parte di un'unica autorità federale, ossia, in linea di principio, il DEFR.

La legge introduce qui una modifica fondamentale, perché la legge vigente non conferiva finora alcuna competenza alla Confederazione. Dato che le procedure vengono ora riunite, la legge stabilisce espressamente che l'approvazione dei piani per le costruzioni o gli impianti che rientrano nelle categorie menzionate al capoverso 1 è di competenza esclusiva delle autorità federali. Quando, ad esempio, il DEFR approva una costruzione che presenta un carattere strategico ai sensi dell'articolo 31a capoverso 1, esso regola anche la gestione dei materiali di scavo, degli impianti dei cantieri e delle altre installazioni connesse a tali progetti.

Cpv. 3

La procedura di approvazione dei piani di costruzioni e impianti che implicano uno sviluppo territoriale del CERN o che rivestono un'importanza strategica per questa organizzazione non lascia spazio a un'autorizzazione cantonale o comunale. Il capoverso 3 lo precisa espressamente. La prima frase si riferisce all'aspetto formale della competenza esclusiva della Confederazione: la realizzazione di un impianto di competenza esclusiva della Confederazione non richiede alcun atto, come il rilascio di un'autorizzazione o l'adozione di un piano, da parte di un'autorità cantonale o comunale. La realizzazione di questi progetti non può dipendere dall'adozione di piani d'utilizzazione. La seconda frase sottolinea l'aspetto materiale della presa in considerazione del diritto cantonale. Quest'ultimo è considerato nella misura in cui non impedisce e non ostacola in modo sproporzionato l'adempimento dei compiti di diritto federale. La nozione di «diritto cantonale» include anche i piani d'utilizzazione cantonali e comunali. Conformemente all'articolo 9 capoverso 1 LPT si dovrà inoltre tenere conto dei piani direttori cantonali.

Cpv. 4

I progetti che incidono notevolmente sul territorio e sull'ambiente devono essere oggetto di un piano settoriale ai sensi dell'articolo 13 LPT. Quest'ultimo è uno strumento di pianificazione indispensabile, che deve consentire all'autorità competente per l'approvazione dei piani di scegliere un sito appropriato, ponderando tutti gli interessi in causa. In questo modo le parti interessate da un progetto possono affrontare i problemi fondamentali che esso pone in uno spirito di collaborazione e risolverli al più presto di comune accordo. Le procedure di approvazione dei piani vengono così semplificate. L'aggiunta dell'espressione «di principio» deve consentire di derogare in via eccezionale ai requisiti del piano settoriale, soprattutto quando appare palesemente irragionevole prevedere tale strumento per un unico progetto. In un caso del genere, l'adeguamento del progetto ai requisiti di pianificazione del territorio e di protezione dell'ambiente deve essere esaminato nell'ambito della procedura di approvazione dei piani, come previsto dalla LPT. Se per un dato progetto si deve modificare un piano settoriale, in generale la procedura richiesta viene attuata prima della procedura di approvazione dei piani. In alcuni casi particolari e motivati, può anche svolgersi parallelamente a quest'ultima.

Cpv. 5

Per i progetti di costruzioni e impianti del CERN va considerata la legislazione specifica in materia di pianificazione del territorio e di protezione dell'ambiente, della natura e del paesaggio. Data la particolare ubicazione del sito del CERN sul territorio di due Stati con una frontiera in comune, si dovranno rispettare anche le prescrizioni applicabili in materia doganale. Questi progetti devono inoltre rispettare le norme tecniche riconosciute, come ad esempio le pertinenti norme dell'Associazione svizzera degli ingegneri e degli architetti (SIA). Tali norme tecniche, o «regole dell'arte»,

costituiscono il livello di requisiti minimo richiesto. Nella misura del possibile, i progetti devono andare oltre i requisiti minimi per orientarsi verso le migliori soluzioni e tecnologie disponibili.

Prima di prendere una decisione sulla pianificazione e la costruzione o la modifica di impianti, il DEFR esamina al più presto la compatibilità dei progetti di costruzioni e impianti del CERN con le normative ambientali. Devono essere oggetto di uno studio dell'impatto ambientale le costruzioni e gli impianti che potrebbero gravare notevolmente sull'ambiente. La procedura e i tipi di costruzioni e impianti da sottoporre a uno studio d'impatto potranno essere definiti in un'ordinanza del Consiglio federale nella quale siano stabiliti in particolare i valori soglia per l'assoggettamento a tale studio.

Art. 31b

La procedura è disciplinata dalla legge federale del 20 dicembre 1968¹⁵ sulla procedura amministrativa (PA).

Il raggruppamento delle procedure di approvazione dei piani e di espropriazione permette di pronunciarsi sulle opposizioni in materia di espropriazione al momento dell'approvazione dei piani. Soltanto il trattamento delle pretese avanzate avviene secondo una procedura distinta. Il raggruppamento delle procedure consente una semplificazione soprattutto per quanto riguarda le modalità di apertura della procedura. La procedura di espropriazione si applica solo a titolo sussidiario, quando non è possibile acquisire i diritti necessari mediante trattativa privata (in modo consensuale) o mediante rilottizzazione (ricomposizione particellare, ossia riorganizzazione fondiaria con redistribuzione delle parcelle). Il progetto prevede che il diritto di espropriazione possa essere esercitato dal DEFR su richiesta del CERN (in tal caso l'indennizzo è a carico del CERN). Le disposizioni della LPRI relative alle procedure valgono come *lex specialis*, mentre quelle della LEspr si applicano a titolo complementare.

Art. 31c–31i

Gli articoli 31c–31i contengono precisazioni sulla procedura, che corrisponde ad altre procedure federali di approvazione dei piani. Essa comporta le seguenti disposizioni: apertura della procedura (art. 31c), picchettamento (art. 31d), parere dei Cantoni, pubblicazione e deposito della domanda – con la possibilità per i Cantoni e i Comuni interessati di esprimere il loro parere sui piani presentati – (art. 31e), opposizione (art. 31f), eliminazione delle divergenze (art. 31g), decisione di approvazione dei piani e durata di validità (art. 31h) e procedura semplificata (art. 31i). Il rimando contenuto all'articolo 31g permette di assicurare che la procedura di eliminazione delle divergenze nell'Amministrazione federale sia conforme alle altre procedure di approvazione dei piani e che si basi sull'articolo 62b della legge del 21 marzo 1997¹⁶ sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (LOGA).

Grazie al raggruppamento delle procedure di espropriazione e di approvazione dei piani, al momento in cui approva i piani il DEFR decide anche in merito alle opposizioni in materia di espropriazione (art. 31h cpv. 1). La durata di validità dell'approvazione dei piani è fissata a tre anni (art. 31h cpv. 2). Questa durata, per la quale è possibile una proroga (art. 31h cpv. 3), si colloca a metà strada tra la durata di cinque anni prevista dalla LAsi, dalla LTMS e dalla Lferr, ad esempio, e quella di un anno prevista dalla

¹⁵ RS 172.021

¹⁶ RS 172.010

legge federale del 4 ottobre 1963¹⁷ sugli impianti di trasporto in condotta di combustibili e carburanti liquidi o gassosi. Esistono due tipi di procedure di approvazione dei piani: ordinaria e semplificata. Entrambi i casi presuppongono una competenza federale. La procedura semplificata di approvazione dei piani (art. 31i) si applica in tre casi: per i progetti limitati localmente e che concernono pochi interessati chiaramente individuabili (lett. a), per le costruzioni e gli impianti la cui modifica o il cui cambiamento di destinazione non altera in maniera sostanziale l'aspetto esterno, non lede interessi degni di protezione di terzi e ha soltanto ripercussioni insignificanti sul territorio e sull'ambiente (lett. b) e, infine, per le costruzioni e gli impianti che sono rimossi entro tre anni al più tardi (lett. c). Le condizioni fissate alle lettere a, b, c non sono cumulative. Ciò corrisponde alla prassi in uso in altri settori di approvazione dei piani, come quelli delle ferrovie, delle strade nazionali e degli impianti di trasporto per mezzo di condotte. In caso di dubbio va però sempre applicata la procedura ordinaria (art. 31i cpv. 3). Come esempi di casi di applicazione della procedura semplificata si possono citare la modifica della barriera del sito recintato del CERN oppure la costruzione di un laboratorio destinato a essere sfruttato solo per un periodo non superiore a tre anni.

La procedura di approvazione dei piani, in particolare le disposizioni sull'apertura della procedura ordinaria e sull'applicazione della procedura semplificata, deve essere definita in una nuova ordinanza del Consiglio federale. A tal fine possono fungere da riferimento le disposizioni di altre ordinanze relative alle procedure di approvazione dei piani.

Art. 31j

Le disposizioni concernenti la procedura di stima e l'immissione in possesso anticipata riprendono le formulazioni usuali impiegate nell'ambito delle procedure federali di approvazione dei piani.

Art. 31k

Cpv. 1

Questo capoverso definisce il limite di competenza tra il Cantone e la Confederazione per l'approvazione dei piani dei progetti del CERN. I progetti del CERN che non soddisfano i criteri di cui all'articolo 31a capoverso 1 LPRI, ossia quelli che non implicano uno sviluppo territoriale del CERN e non rivestono un'importanza strategica, rimangono di competenza del Cantone. Quest'ultimo applica la procedura ritenuta adeguata secondo il diritto cantonale. In caso di dubbio sull'autorità competente, la decisione spetta all'autorità competente per l'approvazione dei piani.

Cpv. 2

Secondo questo capoverso, il Cantone verifica la compatibilità delle costruzioni e degli impianti che autorizza con le procedure di approvazione dei piani in corso presso il DEFR. Il Cantone, essendo consultato dal DEFR in merito alle procedure di approvazione dei piani del Dipartimento, dispone della visione necessaria per assicurare l'assenza di incompatibilità tra i progetti che autorizza e le procedure del DEFR.

Cpv. 3

¹⁷ RS 746.1

Quest'ultimo capoverso prevede che l'autorità cantonale informi il DEFR sulle autorizzazioni edilizie che ha rilasciato, il che rafforza la coerenza del sistema introdotto al capoverso 2.

Art. 31/

Cpv. 1

La disposizione relativa alle zone riservate deve permettere di concretizzare il piano settoriale per i progetti del CERN – che si trova in fase di elaborazione – parallelamente al presente progetto di modifica della LPRI. Per assicurare la trasparenza delle procedure di approvazione dei piani e garantire l'affidabilità della pianificazione, possono essere definite solo le zone riservate ai progetti del CERN alle quali si riferisce il piano settoriale per i progetti del CERN.

Cpv. 2

Una zona riservata è lo strumento che offre al CERN la possibilità di disporre temporaneamente di terreni per future trasformazioni senza doversi avvalere del diritto di espropriazione. Poiché per i terzi coinvolti ne risulta una restrizione del diritto di disporre dei loro fondi, il DEFR deve sopprimere la zona riservata non appena la sua esistenza non sia più giustificata. Tale zona deve essere definita con precisione dopo la consultazione delle autorità federali interessate, dei Cantoni e dei Comuni. Il rimando contenuto all'articolo 31g vale anche per la determinazione delle zone riservate. Questa disposizione è simile a quella della LNA concernente le zone riservate alle infrastrutture aeroportuali.

Cpv. 3

La legge prevede un periodo di validità delle zone riservate di cinque anni dalla data della loro determinazione. Questa durata può essere prorogata di tre anni. Il periodo iniziale di cinque anni corrisponde a quello stabilito da altre leggi federali che prevedono una procedura di approvazione dei piani (p. es. LNA) nonché alla legislazione cantonale ginevrina relativa alle zone riservate (art. 10 del *Règlement d'application de la loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire*¹⁸). La proroga del termine prevista dalla LPRI deve consentire di elaborare un progetto di attuazione pronto per essere messo in pratica e garantire così la certezza del diritto. La disposizione proposta precisa inoltre espressamente che una nuova zona riservata può coincidere interamente o in parte con il perimetro di una vecchia zona.

Il periodo di validità della zona riservata è prorogato se la nuova autorizzazione ha un effetto immediato allo scadere del termine di validità fissato inizialmente. Se invece subentra un'interruzione più o meno lunga della validità della zona riservata, si parla di una ridefinizione. In entrambi i casi la procedura è la stessa che si applica al momento della determinazione iniziale della zona riservata. Non è quindi necessario specificare questo punto nella legge, in quanto le condizioni vigenti per la determinazione iniziale delle zone riservate si applicano anche per la loro proroga o ridefinizione.

Cpv. 4

¹⁸ RS / GE L 1 30.01

Il DEFR sopprime la zona riservata, d'ufficio o su richiesta del CERN, di un Cantone o di un Comune, se è stabilito che l'impianto progettato non verrà realizzato. Le decisioni di soppressione di una zona riservata sono pubblicate nei Comuni interessati.

Art. 31m

Gli allineamenti servono a impedire che la futura realizzazione di costruzioni e impianti del CERN i cui piani sono stati debitamente approvati venga ostacolata da costruzioni di terzi. I limiti sono più severi rispetto a quelli applicati alle zone riservate. Come per la procedura di approvazione dei piani, le autorità federali, i Cantoni e i Comuni vengono consultati preventivamente. Il rimando contenuto all'articolo 31g vale anche per la determinazione degli allineamenti. Gli allineamenti restano validi finché non vengono soppressi dal DEFR perché divenuti privi di oggetto.

Art. 31n

I motivi di ricorso usuali previsti dalla PA sono costituiti da a) la violazione del diritto federale (compreso l'eccesso o l'abuso del potere di apprezzamento), b) l'accertamento inesatto o incompleto di fatti giuridicamente rilevanti e c) l'inadeguatezza (esercizio scorretto del potere di apprezzamento). La limitazione del potere di cognizione stabilita al capoverso 1 (esclusione della censura dell'inadeguatezza e dell'esame dell'apprezzamento) rispetto alle regole generali è giustificata dallo status speciale del CERN che, in quanto organizzazione internazionale, gode di immunità e privilegi, e dal fatto che tale soluzione non ostacola in modo sproporzionato la ricerca e l'innovazione. D'altra parte, permette di consolidare un'unità di dottrina delle norme procedurali previste dalla LPRI (cfr. art. 13 cpv. 3 LPRI).

Art. 56

Questo articolo prevede la possibilità per il Consiglio federale di emanare disposizioni di esecuzione inerenti, in particolare, alla procedura di approvazione dei piani, agli emolumenti relativi all'approvazione dei piani e al piano settoriale, nonché prescrizioni edilizie, al fine di proteggere le persone e l'ambiente (elenco non esaustivo).

Art. 57b

Questo articolo disciplina l'iter delle procedure in corso al momento dell'entrata in vigore della modifica della LPRI. Le domande di approvazione dei piani sulle quali l'autorità cantonale non si è ancora pronunciata al momento dell'entrata in vigore della modifica e che rientrano nel campo di applicazione dell'articolo 31a capoverso 1 sono trasmesse al DEFR e trattate secondo le disposizioni della LPRI. Con la trasmissione di questi dossier dalla vecchia autorità competente a quella nuova a partire dall'entrata in vigore della LPRI modificata è possibile garantire lo stesso trattamento a tutti i dossier concernenti le costruzioni e gli impianti che implicano uno sviluppo territoriale del CERN o che rivestono un'importanza strategica per questa organizzazione.

5 Ripercussioni

La Confederazione promuove già oggi la ricerca scientifica e l'innovazione nel quadro del suo mandato costituzionale (art. 64 Cost.) e legislativo (LPRI). Il presente progetto mira a estendere le modalità di promozione esistenti nella LPRI attraverso la definizione di un piano settoriale federale e di una procedura di approvazione dei piani per determinati costruzioni e impianti del CERN.

5.1 Ripercussioni per la Confederazione

Le risorse di personale richieste presso la Confederazione per l'accompagnamento del progetto in corso (fr. 540 000 / 3 ETP all'anno, per una durata determinata (2023–2025) e compensate internamente) sono iscritte nel preventivo 2023 e negli anni 2024 e 2025 del piano finanziario. Con il messaggio concernente la modifica della LPRI il Consiglio federale presenterà una valutazione consolidata del fabbisogno di personale per il futuro sostegno del progetto.

Le modifiche proposte comporteranno per l'autorità federale competente un onere amministrativo supplementare (p. es. un aumento del lavoro, ma anche compiti aggiuntivi relativi alla comunicazione, alla necessità di ulteriori locali e materiale), dovuto all'assunzione di compiti che finora spettavano alle autorità cantonali competenti in base al diritto vigente. Il fabbisogno di personale derivante da questo carico di lavoro supplementare sarà sottoposto a un'ulteriore valutazione nel quadro dell'elaborazione del messaggio. Il Consiglio federale ha già informato il Cantone di Ginevra, principale interessato, della propria intenzione di condurre con la sua collaborazione un'analisi dei trasferimenti di compiti, del loro impatto e delle possibili compensazioni, in modo che l'attuazione di questo piano settoriale sia quanto più neutrale possibile in termini di risorse ed equa per tutte le parti interessate. L'analisi e i relativi lavori saranno avviati nel corso del 2023.

5.2 Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni

Finora non sono state individuate conseguenze significative di natura sanitaria, sociale o ambientale in relazione alla modifica della legislazione prospettata: questa modifica mira a trasferire dal Cantone di Ginevra alla Confederazione la competenza per l'approvazione dei piani di parte delle costruzioni e degli impianti del CERN. In linea di principio il Cantone e i Comuni avranno sempre la possibilità di esprimersi sulle costruzioni e sugli impianti in questione nel corso della procedura di approvazione dei piani. La modifica prevista consentirà alla Svizzera di rafforzare il proprio sostegno allo sviluppo e alle attività del CERN, con conseguenti ripercussioni economiche favorevoli per il Cantone di Ginevra (cfr. n. 1.1.1 che menziona le ricadute positive sull'economia ginevrina).

6 Aspetti giuridici

6.1 Costituzionalità

La competenza della Confederazione di stabilire un piano settoriale per i progetti del CERN si fonda da un lato sull'articolo 64 capoverso 1 Cost. e dall'altro sull'articolo 81 Cost. L'articolo 64 capoverso 1 conferisce alla Confederazione il mandato di promuovere la ricerca scientifica e l'innovazione. Questo articolo non basta, da solo, a giustificare la competenza di stabilire un piano settoriale; conferisce infatti alla Confederazione innanzitutto la competenza di promuovere la ricerca, la quale si concretizza attraverso la possibilità di fornire aiuti finanziari agli istituti di ricerca (Thürer, Aubert, Müller, *Droit constitutionnel suisse*, 2001, pag. 461). L'articolo 81 Cost. permette, nell'interesse del Paese o di una sua gran parte, di realizzare e gestire opere pubbliche o sostenerne la realizzazione. Sebbene anche questo articolo non sia sufficiente, da solo, a giustificare la competenza della Confederazione ai fini della definizione del piano settoriale per i progetti del CERN, esso adempie tale compito in combinazione con l'articolo 64 capoverso 1 Cost. (UFG, parere giuridico «CERN: Plan sectoriel et FCC», 7 luglio 2020). Sostenere le costruzioni e gli impianti del CERN rappresenta effettivamente per la Svizzera un interesse pubblico.

6.2 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera

Il progetto di modifica della legge non crea nuovi impegni né incompatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera.

6.3 Forma dell'atto

Il progetto comprende disposizioni importanti contenenti norme di diritto che, ai sensi dell'articolo 164 capoverso 1 Cost., devono essere emanate sotto forma di legge federale. La competenza dell'Assemblea federale di adottare il progetto risulta dall'articolo 163 capoverso 1 Cost. Il progetto sottostà a referendum.

6.4 Subordinazione al freno alle spese

Il presente progetto non crea nuove disposizioni in materia di sussidi e non richiede nuovi crediti d'impegno o limiti di spesa.

6.5 Conformità alla legge sui sussidi

Il testo proposto non modifica le disposizioni in vigore relative alla concessione di sussidi a favore della promozione dell'innovazione fondata sulla scienza e della cooperazione internazionale in materia di ricerca.

6.6 Delega di competenze legislative

Il progetto contiene una delega legislativa a favore del Consiglio federale in materia di esecuzione (art. 56). Questa disposizione esisteva già in precedenza, ma è stata completata.