



19.409

Iniziativa parlamentare
Diritto di ricorso delle associazioni. Evitare una sfida tra
Davide e Golia

Rapporto della Commissione dell'ambiente, della pianificazione del
territorio e dell'energia del Consiglio nazionale

del 28 marzo 2023

Compendio

Secondo la legge sulla protezione dell'ambiente e la legge federale sulla protezione della natura e del paesaggio, le organizzazioni di protezione dell'ambiente sono legittimate a ricorrere contro determinati progetti per violazione di disposizioni della legislazione federale in materia ambientale. In tal modo possono far valutare dal giudice se un progetto è conforme alla legge. Un'iniziativa popolare contro tale diritto di ricorso delle associazioni è stata respinta il 30 novembre 2008 dal 66 per cento dei votanti.

Tuttavia, nel caso di edifici abitativi di minore importanza non è giustificato che le organizzazioni di protezione dell'ambiente possano in determinati casi interporre ricorso secondo l'articolo 12 della legge federale sulla protezione della natura e del paesaggio. I cittadini che desiderano costruire un tale edificio abitativo all'interno della zona edificabile devono partire dal principio che le organizzazioni di protezione dell'ambiente non presenteranno ricorso. In questo ambito il diritto di ricorso dovrebbe quindi essere limitato ai casi in cui gli edifici abitativi siano previsti in aree particolarmente sensibili (p. es. progetti nei nuclei di villaggi protetti o in biotopi designati).

Rapporto

1 Situazione iniziale

Il 14 marzo 2019 il consigliere nazionale Philipp Bregy ha presentato l'iniziativa parlamentare 19.409 «Diritto di ricorso delle associazioni. Evitare una sfida tra Davide e Golia». L'iniziativa chiede che la legge federale del 1° luglio 1966¹ sulla protezione della natura e del paesaggio (LPN) sia modificata in modo da limitare il diritto di ricorso delle organizzazioni secondo l'articolo 12 LPN qualora si tratti di singoli progetti di minore importanza all'interno della zona edificabile.

Nell'ambito della procedura d'esame preliminare delle iniziative parlamentari (art. 109 cpv. 2 della legge del 13 dicembre 2002² sul Parlamento), il 10 agosto 2020 la Commissione dell'ambiente, della pianificazione del territorio e dell'energia del Consiglio nazionale (CAPTE-N) ha deciso, con 13 voti contro 10 e 1 astensione, di dare seguito all'iniziativa. Il 16 ottobre 2020, con 8 voti contro 4, la Commissione omologa del Consiglio degli Stati si è allineata alla decisione della CAPTE-N. In seguito la CAPTE-N ha elaborato un progetto preliminare, lo ha approvato il 28 marzo 2023 con 13 voti contro 9 e 1 astensione e lo ha posto in consultazione.

2 Necessità di agire e obiettivi

Il diritto di ricorso delle organizzazioni di protezione dell'ambiente è stato introdotto nel 1967. Dapprima è stato sancito nella LPN, nel 1983 anche nella legge del 7 ottobre 1983³ sulla protezione dell'ambiente (LPAmb). Le organizzazioni di protezione dell'ambiente legittimate a ricorrere⁴ possono presentare ricorso contro determinati progetti dei Cantoni o della Confederazione per violazione di disposizioni della legislazione federale in materia di protezione dell'ambiente. In questo modo possono far valutare dal giudice se un progetto è conforme alla legge. Un'iniziativa popolare contro tale diritto di ricorso delle associazioni è stata respinta il 30 novembre 2008 dal 66 per cento dei votanti.

Nell'ambito della LPAmb il diritto di ricorso è limitato a progetti per i quali è richiesto un esame dell'impatto sull'ambiente (art. 55 segg. LPAmb). In tal modo si garantisce che i progetti contro i quali le associazioni sono legittimate a ricorrere siano quelli di una certa grandezza.

Nell'ambito della LPN le associazioni sono legittimate a ricorrere contro decisioni adottate in adempimento di compiti della Confederazione e con un legame con la

1 RS 451

2 RS 171.10

3 RS 814.01

4 Un'organizzazione di protezione dell'ambiente è legittimata a ricorrere secondo l'articolo 55 LPAmb o secondo l'articolo 12 LPN se si occupa a livello nazionale da almeno dieci anni di protezione dell'ambiente o di protezione della natura, del paesaggio, della conservazione dei monumenti storici o di scopi affini. L'organizzazione deve perseguire scopi meramente ideali; eventuali attività economiche devono servire a conseguire gli scopi ideali. Spetta al Consiglio federale designare tali organizzazioni.

protezione della natura e del paesaggio. I Cantoni adempiono compiti della Confederazione in particolare quando rilasciano autorizzazioni secondo il diritto federale in materia ambientale (p. es. un'autorizzazione di dissodamento secondo la legge forestale [LFo]). Si ritiene tuttavia che i Cantoni adempiano un compito della Confederazione anche quando, nell'ambito di decisioni, applicano diritto federale per il quale la Confederazione dispone di una competenza globale e la cui attuazione ha ricadute sull'ambiente (p. es. disposizioni concernenti la legge del 20 marzo 2015⁵ sulle abitazioni secondarie, [LASEc]).

Di conseguenza, secondo l'articolo 12 LPN, le organizzazioni di protezione dell'ambiente possono, in determinate circostanze, ricorrere anche contro progetti di costruzione di dimensioni minori. Ne consegue che i cittadini devono mettere in conto possibili ricorsi da parte di organizzazioni di protezione dell'ambiente anche nel caso di progetti di costruzione come edifici abitativi di piccole o medie dimensioni. La facoltà delle organizzazioni di protezione dell'ambiente di presentare ricorso contro una casa unifamiliare provoca dunque uno squilibrio cui si dovrebbe porre rimedio. In futuro, le organizzazioni di protezione dell'ambiente non dovrebbero più essere legittimate a presentare ricorso contro tali progetti, ad eccezione di quelli in aree particolarmente sensibili.

3 Punti essenziali del progetto

3.1 La normativa proposta

Il progetto prevede all'articolo 12 capoverso 1^{bis} LPN che il diritto di ricorrere secondo l'articolo 12 e seguenti LPN contro decisioni concernenti edifici abitativi con una superficie di piano⁶ inferiore a 400 m² all'interno di zone edificabili non sia più riconosciuto. Le organizzazioni restano tuttavia legittimate a ricorrere nel caso di progetti previsti in zone particolarmente sensibili. Concretamente si tratta di progetti all'interno di centri abitati protetti, nelle immediate vicinanze di luoghi storici o monumenti culturali, come pure di progetti all'interno di biotopi d'importanza nazionale, regionale o locale o all'interno di spazi riservati alle acque. Nel caso di progetti pianificati al di fuori della zona edificabile, le organizzazioni dovrebbero essere in generale legittimate a ricorrere senza limitazioni.

3.2 Proposte di minoranza

Una minoranza propone di non entrare in materia, ritenendo che il disciplinamento prospettato sia contrario alla protezione della natura e del paesaggio. Il diritto di ricorso delle associazioni rafforza sia la protezione degli insediamenti e del

⁵ RS 702

⁶ La superficie di piano è calcolata secondo la norma SIA 416:2003 (SN 504 416). Questo standard utilizzato a livello nazionale, chiaramente definito e facile da calcolare, è preferibile alla superficie lorda, che è definita nei Cantoni in modi diversi. La superficie di piano comprende la superficie dei piani accessibili chiusi su tutti i lati, comprese le aree di costruzione. Le superfici esterne, come balconi o terrazze, non sono incluse nel calcolo.

Comuni stabiliscono zone protette anche per tutelare luoghi storici (zone archeologiche protette) o monumenti naturali e culturali. Per proteggere gli oggetti summenzionati, i Cantoni e i Comuni hanno anche la possibilità di emanare decisioni e stipulare contratti. Le decisioni concernenti edifici abitativi possono riguardare l'oggetto direttamente – in particolare nell'ambito di progetti di ristrutturazione – o indirettamente, laddove sono interessate le immediate vicinanze – ad esempio nel caso di un ampliamento.

Gli oggetti d'importanza nazionale e cantonale sono definiti dal Consiglio federale a livello di ordinanza per analogia all'articolo 32b dell'ordinanza del 28 giugno 2000¹⁰ sulla pianificazione del territorio (OPT), che concerne gli impianti solari su monumenti culturali. Le conseguenze sono rilevanti se compromettono gli obiettivi di protezione definiti per i luoghi storici o i monumenti culturali.

Art. 12 cpv. 1^{bis} lett. b

Laddove un progetto è previsto all'interno di una zona edificabile che si sovrappone totalmente o in parte a un biotopo d'importanza nazionale, regionale o locale, vi è un notevole interesse alla protezione della natura. Per questo tipo di progetti deve essere preservato il diritto di ricorso delle associazioni secondo l'articolo 12 LPT.

Anche lo spazio riservato alle acque, che deve essere determinato dai Cantoni secondo l'articolo 36a della legge federale del 24 gennaio 1991¹¹ sulla protezione delle acque (LPac), si sovrappone in parte alla zona edificabile. Progetti d'interesse privato sono ammessi nello spazio riservato alle acque soltanto a titolo eccezionale se rientrano in determinate fattispecie, ad esempio impianti conformi alla destinazione della zona in zone densamente edificate, e sulla base di una ponderazione degli interessi (art. 41c cpv. 1 OPac). Visto l'interesse pubblico per lo spazio riservato alle acque, in questi casi le associazioni devono restare legittimate a ricorrere.

Art. 25e Disposizione transitoria della modifica del [data]

Per quanto riguarda il diritto transitorio, vale quanto segue: le procedure per le quali è stata emanata una decisione sulla domanda di costruzione prima dell'entrata in vigore della presente modifica legge sono portate a termine secondo il diritto anteriore. Alle domande di costruzione pendenti all'entrata in vigore della presente modifica sulle quali l'autorità preposta al rilascio dell'autorizzazione non ha ancora deciso si applica il nuovo diritto.

¹⁰ RS 700.1
¹¹ RS 814.20

4.2 Proposte di minoranza: art. 12 cpv. 1^{bis}, frase introduttiva e lett. c e d LPN

Art. 12 cpv. 1^{bis}, frase introduttiva

Secondo una minoranza il diritto di ricorrere ai sensi dell'articolo 12 capoverso 1^{bis} contro decisioni concernenti edifici abitativi con una superficie di piano inferiore a 250 m² situati all'interno di zone edificabili non dovrebbe essere riconosciuto.

Art. 12 cpv. 1^{bis} lett. c

Se il progetto concerne un edificio abitativo situato all'interno di una zona edificabile che sembra idonea per un dezonamento secondo l'articolo 15 LPN, è probabile che sia necessaria una verifica del relativo piano di utilizzazione. Secondo la minoranza, in tali casi le organizzazioni devono restare legittimate a ricorrere.

Art. 12 cpv. 1^{bis} lett. d

Secondo un'altra minoranza, le associazioni devono restare legittimate a ricorrere anche contro le decisioni concernenti edifici abitativi assoggettati alla LASEc. Un'abitazione ai sensi della LASEc è un insieme di locali che, secondo l'articolo 2 capoverso 1 LASEc: sono adatti a un uso abitativo (lett. a); costituiscono un'unità costruttiva (lett. b); sono dotati di un'entrata dall'esterno o da un'area comune con altre abitazioni all'interno dell'edificio (lett. c); sono dotati di un'installazione di cucina (lett. d); e non costituiscono una cosa mobile (lett. e). Nei Comuni in cui la quota di abitazioni secondarie supera il 20 per cento le organizzazioni sono pertanto legittimate a ricorrere contro tutte le decisioni concernenti la realizzazione o la modifica di abitazioni che rientrano nella definizione di abitazione secondo l'articolo 2 capoverso 1 LASEc. È irrilevante, ad esempio, che si tratti di un'abitazione primaria secondo l'articolo 2 capoverso 2, di un'abitazione equiparata ad abitazione primaria secondo l'articolo 2 capoverso 3, di un'abitazione sfruttata a scopi turistici secondo l'articolo 7 capoverso 1 lettera b in combinato disposto con l'articolo 2 lettera a o b, di un'abitazione in relazione con strutture ricettive organizzate secondo l'articolo 8, di una nuova abitazione in un edificio protetto secondo l'articolo 9 oppure di un'abitazione realizzata in virtù del diritto anteriore secondo l'articolo 10.

5 Ripercussioni

5.1 Ripercussioni per la Confederazione

La proposta di legge concerne progetti la cui autorizzazione è rilasciata da Cantoni o Comuni. Per la Confederazione non vi sono ripercussioni.

5.2 Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni, per le città, gli agglomerati e le regioni di montagna

Il progetto prevede che le associazioni non siano più legittimate a ricorrere contro progetti di edifici abitativi di piccole o medie dimensioni. Le ripercussioni per i Cantoni, i Comuni, per le città, gli agglomerati e le regioni di montagna dovrebbero essere minime.

5.3 Ripercussioni sull'economia

Il progetto non ha praticamente alcuna ripercussione sull'economia.

5.4 Ripercussioni sull'ambiente

Le organizzazioni non sono più legittimate a ricorrere contro determinati progetti (edifici abitativi). Le ripercussioni sull'ambiente che ne potrebbero derivare sono accettabili.

6 Aspetti giuridici

6.1 Costituzionalità

La prevista limitazione del diritto di ricorso delle associazioni è conforme all'articolo 78 Cost.

6.2 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera

La Svizzera non ha impegni internazionali per quanto riguarda la limitazione del diritto di ricorso delle associazioni prevista dal progetto.

6.3 Forma dell'atto

Il progetto include disposizioni importanti contenenti norme di diritto che, secondo l'articolo 164 capoverso 1 Cost., devono essere emanate sotto forma di legge federale. L'Assemblea federale emana sotto forma di legge federale tutte le disposizioni importanti che contengono norme di diritto (art. 22 cpv. 1 LParl). La presente revisione della LPN segue la procedura legislativa ordinaria.

6.4 Subordinazione al freno alle spese

Il progetto non ha alcuna ripercussione sulla spesa pubblica. È dunque irrilevante sotto il profilo della subordinazione al freno alle spese.

6.5 Conformità alla legge sui sussidi

Il progetto non prevede la concessione di sussidi.

6.6 Delega di competenze legislative

Le modifiche di legge richiedono disposizioni d'esecuzione del Consiglio federale soltanto per quanto riguarda l'articolo 12 capoverso 1^{bis} lettera a LPN. Queste si basano sulla disposizione generale di cui all'articolo 26 LPN, in base alla quale il Consiglio federale emana le disposizioni d'esecuzione. Il progetto non prevede una delega specifica di competenze legislative.

6.7 Protezione dei dati

Non è necessario alcun trattamento di dati secondo la legge sulla protezione dei dati (LPD) in cui si ponga la questione della protezione della personalità e dei diritti fondamentali delle persone.

