
Compendio

Il decreto federale sottoposto alle Camere federali con il presente messaggio mira a creare i presupposti per la ratifica della Convenzione di Aarhus. Gli adeguamenti di legge necessari sono pochi. Con l'approvazione della Convenzione di Aarhus e dell'emendamento di Almaty concernente l'emissione deliberata nell'ambiente e l'immissione in commercio di organismi geneticamente modificati, la Svizzera darebbe un segnale importante per migliorare l'informazione ambientale.

Situazione iniziale

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). La Convenzione è entrata in vigore il 30 ottobre 2001 e finora è stata ratificata da 44 Stati, prevalentemente europei, nonché dall'Unione europea. Il Segretariato della Convenzione ha sede a Ginevra.

La Convenzione di Aarhus poggia su tre pilastri: il primo riguarda le informazioni relative all'ambiente. Le Parti contraenti devono consentire l'accesso a tali informazioni a chiunque. Qualora sussistano interessi pubblici o privati preponderanti, la richiesta di accesso può essere respinta. Le Parti contraenti devono inoltre assicurare la disponibilità di informazioni ambientali aggiornate e renderle pubbliche possibilmente in formato elettronico. Il secondo pilastro riguarda la partecipazione del pubblico ai processi decisionali. Nel caso di decisioni rilevanti dal punto di vista ambientale, le Parti devono concedere ai diretti interessati diritti di parte. Il terzo pilastro disciplina l'accesso alla giustizia in materia ambientale. Al fine di garantire il rispetto di diritti contemplati dalla Convenzione, le Parti contraenti devono prevedere una procedura di riesame dinanzi a un organo giurisdizionale. L'emendamento di Almaty del 27 maggio 2005, non ancora in vigore, integra la Convenzione con requisiti minimi per quanto riguarda la partecipazione del pubblico a decisioni sull'emissione deliberata nell'ambiente e l'immissione in commercio di organismi geneticamente modificati.

Contenuto del progetto

Il presente progetto mira a creare i presupposti per la ratifica della Convenzione di Aarhus. A livello di leggi, gli adattamenti necessari sono minimi. Nell'ambito del primo pilastro (accesso alle informazioni ambientali) il diritto di accesso è già ampiamente garantito a livello federale dalla legge sulla trasparenza. Ora anche i Cantoni dovranno creare un simile diritto di accesso alle informazioni ambientali. Poiché oltre la metà dei Cantoni ha già adottato il principio di trasparenza e due Cantoni stanno elaborando una legge corrispondente, in quest'ambito la necessità di adeguamento è ridotta. Per quanto riguarda il secondo pilastro (partecipazione del pubblico a decisioni rilevanti dal punto di vista ambientale) è necessaria in particolare un'integrazione minima relativamente al contenuto del rapporto sull'impatto ambientale. Infine, anche l'accesso alla giustizia in materia ambientale, che costituisce il terzo pilastro della Convenzione, risulta in linea di massima sufficientemente garantito. Nell'ambito delle radiazioni ionizzanti e delle sostanze

radioattive, la Svizzera formulerà tuttavia una riserva in merito al diritto di ricorso delle organizzazioni di protezione dell'ambiente. La decisione di massima della Svizzera di rinunciare a medio termine all'energia nucleare relativizza l'importanza di questa riserva, che resta tuttavia necessaria.

Con la ratifica della Convenzione di Aarhus e dell'emendamento di Almaty, la Svizzera darebbe un forte segnale in vista di una migliore informazione sull'ambiente e anche del rispetto del principio dell'«Open Government Data», che assume un'importanza crescente a livello internazionale. Il consenso del pubblico nei confronti della politica ambientale e l'attuazione ne risulterebbero rafforzati. Infine, la ratifica e la trasposizione della Convenzione portano a un'opportuna armonizzazione con il diritto comunitario e degli Stati europei.

Indice

Compendio	3842
1 Punti essenziali della Convenzione	3846
1.1 Situazione iniziale	3846
1.2 Genesi della Convenzione di Aarhus	3847
1.3 L'emendamento di Almaty	3847
1.4 Contenuto della Convenzione	3847
1.5 La situazione giuridica attuale in Svizzera	3848
1.6 Diritto internazionale e diritto comunitario	3849
1.6.1 Diritto internazionale	3849
1.6.2 Unione europea	3850
1.7 Risultati della consultazione	3851
1.8 Valutazione	3852
2 Commento ai singoli articoli della Convenzione	3852
2.1 Principi e obiettivi della Convenzione	3852
2.2 Definizioni	3853
2.3 Disposizioni generali	3853
2.4 Accesso alle informazioni ambientali	3854
2.5 Partecipazione del pubblico ai processi decisionali, a piani, programmi, politiche e all'elaborazione di strumenti normativi	3855
2.6 Accesso alla giustizia	3855
2.7 Disposizioni istituzionali, procedurali e contrattuali	3856
2.8 Le modifiche di Almaty	3856
3 Trasposizione della Convenzione di Aarhus nel diritto svizzero	3857
3.1 Situazione giuridica vigente e adeguamenti necessari	3857
3.1.1 Definizione delle informazioni ambientali	3857
3.1.2 Informazione ambientale passiva e attiva	3858
3.1.3 Partecipazione del pubblico ai processi decisionali	3861
3.1.4 Accesso alla giustizia in materia ambientale	3864
3.2 Modifiche della legge sulla protezione dell'ambiente (LPAmb)	3866
3.2.1 Commento alle singole disposizioni	3866
3.2.2 Confronto con la LTras delle norme sull'accesso alle informazioni ambientali secondo l'articolo 5 della Convenzione	3870
3.3 Modifiche della legge sulla protezione delle acque (LPAc)	3874
3.4 Modifiche della legge sull'ingegneria genetica (LIG)	3875
3.5 Entrata in vigore (art. 3 del decreto federale)	3875
3.6 Disbrigo di interventi parlamentari	3875
4 Ripercussioni	3875
4.1 Ripercussioni per la Confederazione	3875
4.2 Ripercussioni finanziarie per i Cantoni e i Comuni	3876

4.3 Ripercussioni per l'economia	3876
4.4 Altre ripercussioni	3877
5 Programma di legislatura	3877
6 Aspetti giuridici	3877
6.1 Costituzionalità	3877
6.2 Referendum	3878
6.3 Forma dell'atto	3878
Decreto federale che approva e traspone nel diritto svizzero la Convenzione di Aarhus e il suo emendamento (<i>Disegno</i>)	3879
Convenzione sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale (Convenzione di Aarhus)	3883
Emendamento della Convenzione sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale Decisione II/1 Emendamento della Convenzione di Aarhus	3909

Messaggio

1 Punti essenziali della Convenzione

1.1 Situazione iniziale

La Convenzione sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale (Convenzione di Aarhus), firmata dalla Svizzera il 25 giugno 1998 ad Aarhus, in Danimarca, è il risultato degli sforzi fatti nel corso di diversi anni per sancire, con uno strumento vincolante di diritto internazionale, la grande importanza che assume l'informazione in ambito ambientale.

Un ampio accesso alle informazioni è la condizione essenziale per la partecipazione dei cittadini e delle organizzazioni non governative alle questioni pubbliche: promuove la trasparenza dell'amministrazione, offre ai cittadini la possibilità di seguire e comprendere le attività dello Stato e rafforza la fiducia dell'opinione pubblica nell'amministrazione. Una politica di informazione aperta contribuisce quindi a rafforzare la democrazia.

Le informazioni sull'ambiente sono di grande interesse per la popolazione. Per valutare l'entità degli effetti sull'ambiente è necessario raccogliere periodicamente i dati ambientali rilevanti. Ciò richiede uno speciale know-how e adeguati strumenti di misurazione. Siccome la popolazione non ha modo di procurarsi autonomamente i dati ambientali rilevanti, i cittadini devono fare affidamento sulle informazioni messe loro a disposizione. Solo quando dispongono di tali informazioni sono in grado di capire dove sono i problemi, quali ripercussioni hanno questi problemi e come si possono risolvere. La disponibilità di una quantità sufficiente di informazioni sull'ambiente contribuisce quindi a rendere la popolazione consapevole dell'importanza di uno sviluppo sostenibile e rispettoso dell'ambiente.

A livello internazionale, l'importanza dell'accesso alle informazioni, della partecipazione ai processi decisionali e dell'accesso alla giustizia in materia ambientale è riconosciuta da tempo. Il principio 19 della Dichiarazione di Stoccolma del 1972¹, scaturita dalla Conferenza delle Nazioni Unite sull'ambiente umano, sottolinea l'importanza di sviluppare nell'opinione pubblica il senso di responsabilità per quanto concerne la protezione e il miglioramento dell'ambiente. Postulati per l'accesso alle informazioni e la partecipazione del pubblico in materia ambientale sono contenuti anche nei principi 16 e 23 della Carta mondiale della natura², adottata nel 1982 dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite. Il rapporto Brundtland «Our Common Future» della Commissione mondiale su ambiente e sviluppo (World Commission on Environment and Development, WCED) del 1987 sottolinea inoltre espressamente l'importanza del diritto di accesso alle informazioni ambientali, della partecipazione ai processi decisionali in materia ambientale e dell'accesso alla giustizia per lo sviluppo sostenibile. Oggi questi elementi sono considerati i punti centrali della Convenzione di Aarhus.

¹ Dichiarazione della Conferenza delle Nazioni Unite sull'ambiente umano del 16 giugno 1972, risoluzione n. 2994 dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite.

² Risoluzione n. 37/7 del 28 ottobre 1982 dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite.

1.2

Genesi della Convenzione di Aarhus

L'idea di una Convenzione sull'accesso alle informazioni ambientali, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale è nata sostanzialmente nell'ambito del processo «Un ambiente per l'Europa», con il quale gli Stati dell'Europa orientale e occidentale mirano a realizzare un avvicinamento delle politiche ambientali garantendo una qualità ambientale paragonabile in tutta Europa. A questo scopo sono organizzate regolarmente conferenze paneuropee alle quali partecipano i ministri dell'ambiente. La quarta conferenza si è svolta nell'ambito della Commissione economica per l'Europa delle Nazioni Unite, la *United Nations Economic Commission for Europe* (UNECE)³, nel giugno 1998 ad Aarhus, in Danimarca. Durante la conferenza è stata adottata, tra l'altro, la Convenzione sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale.

La Svizzera è stata uno dei 40 Stati firmatari della Convenzione di Aarhus, la quale è entrata in vigore il 30 ottobre 2001 dopo il deposito del 16° strumento di ratifica. La Convenzione è stata finora ratificata da 44 Stati nonché dall'Unione europea.

1.3

L'emendamento di Almaty

L'emendamento di Almaty del 2005 integra la Convenzione con requisiti minimi per quanto riguarda la partecipazione del pubblico alle decisioni relative all'emissione deliberata nell'ambiente e all'immissione in commercio di organismi geneticamente modificati. L'emendamento, adottato il 27 maggio 2005 ad Almaty, in Kazakistan, è stato finora ratificato da 25 Stati e dall'Unione europea. L'entrata in vigore dell'emendamento di Almaty è prevista nel 2013.

1.4

Contenuto della Convenzione

La Convenzione di Aarhus persegue essenzialmente tre obiettivi.

Il primo pilastro della Convenzione (art. 4 e 5) è costituito dal diritto di accesso alle informazioni ambientali; ciò comprende l'obbligo per le autorità di fornire spontaneamente tali informazioni. In dettaglio ciò significa quanto segue:

- qualsiasi persona fisica o giuridica, indipendentemente dalla sua nazionalità o dalla sua residenza e indipendentemente da un suo particolare interesse, ha un diritto giustiziabile di accedere alle informazioni ambientali che non sono soggette a un particolare interesse che ne imponga la protezione (art. 4);
- le autorità devono provvedere affinché dispongano dei dati sull'ambiente e li mettano a disposizione del pubblico in modo trasparente (art. 5).

Il secondo pilastro della Convenzione è costituito dagli articoli 6–8, con i quali si afferma il diritto di partecipazione del pubblico interessato ai processi decisionali rilevanti dal punto di vista ambientale. L'obiettivo è di coinvolgere tempestivamente

³ Questa Commissione ONU creata nel 1947 è una delle cinque commissioni regionali delle Nazioni Unite.

il pubblico interessato nelle decisioni che possono avere ripercussioni sull'ambiente; queste decisioni riguardano la costruzione o la modifica di impianti che figurano nell'allegato I della Convenzione di Aarhus (art. 6). Il pubblico deve inoltre poter partecipare in maniera adeguata ai processi decisionali. L'emendamento di Almaty mira a garantire la partecipazione del pubblico anche a decisioni sull'emissione deliberata nell'ambiente e l'immissione in commercio di organismi geneticamente modificati (art. 6^{bis} e allegato I^{bis}).

Il terzo pilastro della Convenzione è costituito dall'articolo 9, con cui si esige che venga garantito in particolare l'accesso alla giustizia per i diritti contemplati dagli articoli 4 (accesso alle informazioni ambientali) e 6 (partecipazione del pubblico ai processi decisionali in materia ambientale). Ciò significa che le persone alle quali viene impedito o negato l'accesso alle informazioni sull'ambiente o la partecipazione ai processi decisionali in qualità di soggetti interessati (art. 9 par. 1 e 2) possono chiedere che le loro richieste vengano esaminate da un organo giurisdizionale. I soggetti interessati possono inoltre far valere una violazione del diritto ambientale (art. 9 par. 2) nell'ambito della decisione di autorizzazione.

1.5 La situazione giuridica attuale in Svizzera

La Costituzione federale (Cost.)⁴ impone al Consiglio federale di informare il pubblico. L'obbligo di informazione delle autorità è descritto in maniera più dettagliata in vari atti legislativi, tra cui anche le leggi in materia ambientale. La legge sulla trasparenza (LTras)⁵, in vigore dalla metà del 2006, garantisce ampiamente il diritto di accesso a documenti ufficiali a livello federale e comprende quindi anche il diritto di accesso alle informazioni ambientali. La Confederazione ha pertanto già da qualche tempo compiuto il passaggio dal principio del segreto, fatta salva la pubblicazione, al principio della trasparenza, fatto salvo il mantenimento del segreto. La LTras non ha tuttavia effetti sui Cantoni. Ciononostante 15 Cantoni dispongono già di leggi sulla trasparenza analoghe, due Cantoni prevedono questo diritto nella propria costituzione e in due Cantoni è in elaborazione una legge corrispondente.

Per quanto riguarda la partecipazione del pubblico interessato, la Svizzera prevede estesi diritti di parte e anche corrispondenti diritti di partecipazione del pubblico, per esempio secondo l'articolo 10^d della legge sulla protezione dell'ambiente (LPAmb)⁶, in base al quale chiunque può consultare il rapporto dell'esame dell'impatto sull'ambiente.

L'accesso alla giustizia in materia ambientale è garantito. Le Parti, comprese le organizzazioni di protezione dell'ambiente legittimate a ricorrere, possono dunque sollecitare un esame giudiziario volto a verificare se l'autorizzazione per l'esercizio di un impianto con effetti significativi sull'ambiente è legittima⁷. Solo nell'ambito delle radiazioni ionizzanti e delle sostanze radioattive le organizzazioni di prote-

⁴ RS 101

⁵ Legge federale del 17 dicembre 2004 sul principio di trasparenza dell'amministrazione (RS 152.3).

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

⁷ Cfr. art. 29^a Cost.; in relazione al diritto di ricorso delle organizzazioni di protezione dell'ambiente cfr. art. 55 e segg. LPAmb, art. 55^f LPAmb, art. 28 della legge sull'ingegneria genetica del 21 marzo 2003 (LIG, RS 814.91) e art. 12 e segg. della legge del 1° luglio 1966 sulla protezione della natura e del paesaggio (LPN, RS 451).

zione dell'ambiente non sono legittimate a richiedere una simile verifica, poiché la riserva di cui all'articolo 3 capoverso 2 LPAmb esclude il diritto di ricorso delle organizzazioni di protezione dell'ambiente in relazione alle radiazioni ionizzanti e alle sostanze radioattive.

1.6 Diritto internazionale e diritto comunitario

1.6.1 Diritto internazionale

Nella Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU)⁸ e nel Patto internazionale del 16 dicembre 1966 relativo ai diritti civili e politici (Patto ONU II)⁹ la libertà d'informazione si limita al fatto che chiunque può informarsi tramite fonti generalmente accessibili. La Corte europea dei diritti dell'uomo (ECHR) ha tuttavia riconosciuto che in determinate circostanze lo Stato, sulla base dell'articolo 8 CEDU (Diritto al rispetto della vita privata e familiare), può essere obbligato a concedere l'accesso alle informazioni¹⁰. All'articolo 10 paragrafo 1 secondo periodo, la CEDU assicura inoltre la libertà di ricevere comunicazioni¹¹. Da ciò scaturisce il principio che lo Stato deve impostare il proprio sistema d'informazione in modo da garantire effettivamente la possibilità di informarsi sugli aspetti essenziali di una tematica e, di conseguenza, che il pubblico ha diritto a essere informato adeguatamente¹².

Nel Consiglio d'Europa un gruppo di esperti si è occupato dell'accesso ai documenti ufficiali. Il 21 febbraio 2002 il Comitato dei ministri ha approvato una raccomandazione agli Stati membri sull'accesso ai documenti ufficiali. Da tale raccomandazione è scaturita la Convenzione del Consiglio d'Europa sull'accesso ai documenti ufficiali, aperta alla firma il 18 giugno 2009 a Tromsø¹³, in Norvegia. Si tratta del primo strumento di diritto internazionale pubblico che riconosce il diritto generale di accesso ai documenti ufficiali della pubblica amministrazione. Non essendo ancora stata ratificata da un numero sufficiente di Stati, la Convenzione non è ancora in vigore.

Nel diritto ambientale internazionale, finora erano in primo piano gli obblighi di informazione tra Stati. In alcuni trattati internazionali sono stati tuttavia adottati anche impegni da parte degli Stati nei confronti della società civile. Sono da notare in particolare gli impegni precisi contenuti nella Convenzione sulla valutazione dell'impatto ambientale in un contesto transfrontaliero (Convenzione di Espoo)¹⁴. Tale convenzione, entrata in vigore in Svizzera il 10 settembre 1997, disciplina le

⁸ Convenzione del 4 novembre 1950 per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (RS **0.101**).

⁹ RS **0.103.2**

¹⁰ Decisione della Corte europea dei diritti dell'uomo del 19 febbraio 1998 nella causa Guerra et. al. contro l'Italia.

¹¹ Cfr. anche Leander contro S, A 116 [1987], 29 par. 74; Gaskin contro GB, A 169 [1989], 20 e segg.

¹² Frowein/Peukert, Europäische Menschenrechtskonvention, EMRK-Kommentar, 3ª edizione 2009, pag. 348.

¹³ Convenzione del Consiglio d'Europa del 18 giugno 2009 sull'accesso ai documenti ufficiali: <http://conventions.coe.int/Treaty/ITA/Summaries/Html/205.htm>.

¹⁴ Convenzione del 25 febbraio 1991 sulla valutazione dell'impatto ambientale in un contesto transfrontaliero (RS **0.814.06**).

procedure transfrontaliere di consultazione e di partecipazione per gli impianti soggetti all'esame dell'impatto sull'ambiente (EIA).

1.6.2 Unione europea

Nel diritto comunitario, il diritto generale all'accesso ai documenti della Commissione, del Parlamento europeo e del Consiglio è garantito dall'articolo 15 paragrafo 3 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE)¹⁵. Il trattato contiene tuttavia solo i punti fondamentali. Le modalità dettagliate dell'accesso sono disciplinate nel regolamento (CE) n. 1049/2001¹⁶. Fatta eccezione per il settore ambientale, per motivi di competenza l'UE non può obbligare gli Stati membri a emanare normative concernenti l'accesso ai documenti.

L'UE ha firmato la Convenzione di Aarhus il 25 giugno 1998 e dal 2005 è Parte contraente. Il diritto dell'UE ha quindi dovuto essere adeguato alle disposizioni della Convenzione.

Già nel 2003, l'UE ha emanato due direttive in materia, che gli Stati membri hanno dovuto trasporre nel diritto nazionale entro il 2005. Il primo pilastro della Convenzione (accesso alle informazioni ambientali) è disciplinato nella direttiva 2003/4/CE¹⁷, che sostituisce la direttiva 90/313/CEE, in vigore già prima dell'adozione della Convenzione di Aarhus, che prevedeva una regolamentazione molto simile.

Nell'ambito del secondo pilastro della Convenzione (partecipazione ai processi decisionali in materia ambientale) la Comunità ha emanato la direttiva 2003/35/CE¹⁸. Dal punto di vista dei contenuti, con questa direttiva sono state adeguate in particolare la direttiva 85/337/CEE concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati¹⁹ e la direttiva 96/61/CE sulla prevenzione e la riduzione integrate dell'inquinamento (attuale direttiva 2010/75 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 novembre 2010, relativa alle emissioni industriali²⁰).

Disposizioni relative al terzo pilastro (accesso alla giustizia in materia ambientale) figurano in entrambe le direttive (direttiva 2003/35/CE e direttiva 2003/4/CE). Per quanto riguarda il diritto di accesso del pubblico alla giustizia e ai processi decisionali, esiste un progetto della Commissione del 2003²¹. Negli ultimi anni, la proposta

¹⁵ GU C 83 del 30.3.2010, pag. 47.

¹⁶ Regolamento (CE) n. 1049/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 maggio 2001, relativo all'accesso del pubblico ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione, GU L 145 del 31.5.2001, pag. 43.

¹⁷ Direttiva 2003/4/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 28 gennaio 2003, sull'accesso del pubblico all'informazione ambientale e che abroga la direttiva 90/313/CEE del Consiglio, GU L 41 del 14.2.2003, pag. 26.

¹⁸ Direttiva 2003/35/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 maggio 2003, che prevede la partecipazione del pubblico nell'elaborazione di taluni piani e programmi in materia ambientale e modifica le direttive del Consiglio 85/337/CEE e 96/61/CE relativamente alla partecipazione del pubblico e all'accesso alla giustizia, GU L 156 del 25.6.2003, pag. 17.

¹⁹ GU L 175 del 5.7.1985, pag. 40.

²⁰ GU L 334 del 17.12.2010, pag. 17.

²¹ Proposta della Commissione del 24 ottobre 2003 di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sull'accesso alla giustizia in materia ambientale, COM(2003) 624 def.

di direttiva non è stata portata avanti, poiché la maggior parte degli Stati membri era dell'idea che tale direttiva non rappresentasse una condizione indispensabile per la ratifica – nel frattempo avvenuta – della Convenzione di Aarhus da parte dell'UE. Finora la Commissione non ha modificato la sua proposta di direttiva e non ne ha presentato una nuova.

Il 6 settembre 2006, l'UE ha adottato il regolamento (CE) n. 1367/2006²², che disciplina l'applicazione della Convenzione di Aarhus alle istituzioni UE.

Le disposizioni relative alla trasposizione della Convenzione in Svizzera sono sostanzialmente paragonabili alle disposizioni corrispondenti nell'Unione europea.

1.7 Risultati della consultazione

La consultazione è durata dal 16 dicembre 2009 al 26 marzo 2010. Sono pervenuti 87 pareri. Hanno risposto 26 Cantoni, 5 partiti rappresentati in Consiglio federale e 25 organizzazioni. Sono inoltre pervenuti 31 pareri di organizzazioni che non erano state contattate. I risultati della procedura di consultazione possono essere sintetizzati come segue.

Il progetto è accolto favorevolmente praticamente all'unanimità dai Cantoni (ad eccezione del Cantone AI), dal PPD, dal PS e dai Verdi, dalle organizzazioni di protezione dell'ambiente nonché dalle commissioni e dalle istituzioni cantonali. È invece respinto dalla maggioranza delle associazioni economiche, dal PLR e dall'UDC, nonché da gran parte delle altre cerchie interessate.

Si giudica in modo positivo che la trasposizione della Convenzione in Svizzera richieda solo adeguamenti irrilevanti a livello legislativo. Inoltre, coloro che sono favorevoli al progetto apprezzano che la Svizzera rafforzi l'informazione relativa all'ambiente fissando standard analoghi a quelli dell'UE e degli Stati europei.

I partiti e le organizzazioni contrari al progetto temono in particolare ripercussioni negative per l'economia, senza che la Svizzera tragga giovamento dalla ratifica della Convenzione. Dette parti considerano a rischio in particolare il segreto commerciale e obiettano al contempo la probabile necessità di procedimenti più lunghi e di oneri considerevoli per l'amministrazione e gli organi giudiziari.

I Cantoni, i partiti e le organizzazioni che presentano altre proposte richiedono in particolare che il diritto di ricorso delle associazioni di protezione dell'ambiente sia esteso anche all'ambito dell'energia nucleare. Esigono inoltre che la definizione delle informazioni ambientali sia estesa ai settori dei pericoli naturali e delle radiazioni ionizzanti.

²² Regolamento (EG) n. 1367/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 6 settembre 2006, sull'applicazione alle istituzioni e agli organi comunitari delle disposizioni della convenzione di Aarhus sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale, GU L 264 del 25.9.2006, pag. 13.

La Convenzione tiene conto del fatto che in uno Stato moderno i cittadini devono avere la possibilità di verificare se le autorità eseguono in maniera corretta i compiti che sono stati ad esse assegnati. Come ha affermato il Consiglio federale al momento dell'introduzione della LTras, il diritto di accesso a documenti ufficiali promuove i diritti democratici²³. Ciò corrisponde inoltre alla nuova interpretazione del concetto di Open Government Data, secondo cui i dati che non sono soggetti a una protezione particolare vengono messi a disposizione dei cittadini.

La Convenzione contribuisce inoltre a una migliore attuazione degli obiettivi dello Stato nell'ambito della tutela e della conservazione dell'ambiente. Cittadini informati e coinvolti nei processi decisionali contribuiscono infatti maggiormente al raggiungimento degli obiettivi perseguiti dallo Stato rispetto alle fasce di popolazione ignorate.

La Convenzione assicura inoltre che la Svizzera disponga di una legislazione paragonabile a quella dell'Unione europea in un ambito trasversale significativo. Ciò rappresenta un'importante condizione soprattutto nell'ambito delle trattative bilaterali, che riguardano anche il diritto ambientale.

A livello federale, la Convenzione è la conferma che la Confederazione ha imboccato la via giusta per garantire un'informazione aperta, sia attiva che passiva. Su questo piano la Convenzione richiede infatti pochi adeguamenti, mentre sul piano dei Cantoni, quelli che attualmente non dispongono di norme in materia devono istituire il diritto di accesso passivo alle informazioni. Poiché simili normative sono state introdotte senza problemi a livello europeo e in Svizzera, sia a livello federale che in molti Cantoni, gli adeguamenti richiesti risultano modesti. Inoltre, praticamente tutti i Cantoni interessati accolgono favorevolmente l'introduzione del diritto di accesso alle informazioni ambientali.

Il progetto è stato modificato in alcuni punti in base ai commenti espressi nell'ambito della consultazione. Si è tradotto in un adeguamento del testo in particolare il timore manifestato da alcune cerchie economiche che la Convenzione di Aarhus intacchi il segreto commerciale. Nel diritto ambientale resta pertanto espressamente fatto salvo il segreto commerciale.

2 Commento ai singoli articoli della Convenzione

2.1 Principi e obiettivi della Convenzione

Il preambolo contiene i principi e gli obiettivi a cui può essere fatto riferimento per l'interpretazione e la trasposizione della Convenzione.

L'articolo 1 definisce come obiettivo primario della Convenzione la tutela del diritto di ogni persona, delle generazioni presenti o future, a vivere in un ambiente atto ad assicurare la sua salute e il suo benessere. Le Parti sono tenute a garantire a livello nazionale i diritti individuali sanciti dalla Convenzione.

²³ FF 2003 1783

2.2

Definizioni

L'articolo 2 definisce i termini centrali utilizzati nella Convenzione.

Secondo l'articolo 2 paragrafo 2, ai sensi della Convenzione per «autorità pubbliche» s'intendono la pubblica amministrazione a livello nazionale e regionale. Sono considerate «autorità pubbliche» anche tutte le persone fisiche o giuridiche che, in base al diritto nazionale, esercitano funzioni amministrative pubbliche aventi attinenza con l'ambiente. Gli organi giudiziari e gli organi legislativi sono espressamente esclusi dal campo di applicazione della Convenzione.

L'articolo 2 paragrafo 3 definisce le «informazioni ambientali». Dal punto di vista formale sono comprese tutte le informazioni disponibili in forma scritta, visiva, sonora ed elettronica. Le informazioni devono essere disponibili su un supporto qualsiasi. Dal punto di vista materiale, la definizione comprende tre diverse categorie. Gli esempi elencati per le varie categorie non hanno carattere esaustivo.

In primo luogo, secondo l'articolo 2 paragrafo 3 lettera a vengono rilevate tutte le informazioni sullo stato degli elementi dell'ambiente, quali l'aria, l'atmosfera, l'acqua, il suolo, il territorio, il paesaggio e i siti naturali, la biodiversità e le sue componenti, compresi gli organismi geneticamente modificati e le interazioni fra questi elementi.

In secondo luogo, secondo l'articolo 2 paragrafo 3 lettera b, tra i contenuti rilevati rientrano anche fattori nonché attività o misure (p. es. disposizioni legislative, piani e programmi) che possono incidere sugli elementi ambientali. Come fattori vengono indicati le sostanze, l'energia, il rumore e le radiazioni.

In terzo luogo, secondo l'articolo 2 paragrafo 3 lettera c vengono rilevate anche informazioni sullo stato di salute, la sicurezza e le condizioni di vita delle persone, nonché lo stato dei siti e degli edifici di interesse culturale, nella misura in cui siano o possano essere influenzati dagli elementi ambientali.

Per «pubblico» secondo l'articolo 2 paragrafo 4 si intende una o più persone fisiche o giuridiche nonché associazioni, organizzazioni o gruppi. La locuzione «pubblico interessato» definita al paragrafo 5 dell'articolo 2 ha un significato più ristretto e richiede un coinvolgimento specifico nei processi decisionali in materia ambientale. Secondo l'articolo 2 paragrafo 5 seconda metà della frase, è attribuito un simile interesse alle organizzazioni non governative che promuovono la tutela dell'ambiente e che soddisfano i requisiti prescritti dal diritto nazionale.

2.3

Disposizioni generali

Le disposizioni generali contenute nell'articolo 3 si riferiscono all'intera Convenzione. L'articolo 3 paragrafo 1 stabilisce che le Parti contraenti devono adottare le misure di attuazione necessarie.

Oltre a una serie di misure di promozione che le Parti devono adottare, l'articolo 3 paragrafo 5 sancisce anche il principio secondo il quale tutti i diritti individuali contemplati dalla Convenzione sono concepiti come garanzie minime. Questo significa che le Parti contraenti possono elaborare ulteriori disposizioni.

Ai paragrafi 8 e 9 dell'articolo 3 è fissato un divieto generale di discriminazione. Coloro che esercitano i propri diritti in conformità alla Convenzione non devono essere oggetto di discriminazioni basate sulla cittadinanza, sulla nazionalità o sulla residenza. Anche le persone che vivono in Francia, per esempio, hanno il diritto di consultare documenti contenenti informazioni ambientali in possesso delle autorità svizzere.

2.4 Accesso alle informazioni ambientali

Il diritto di accesso alle informazioni definito negli articoli 4 e 5 rappresenta il primo dei tre pilastri della Convenzione di Aarhus.

L'articolo 4 disciplina il cosiddetto diritto di accesso passivo alle informazioni, in base al quale le autorità, su richiesta del pubblico, devono mettere a disposizione le informazioni ambientali senza che il pubblico debba far valere un interesse specifico al riguardo.

Per tener conto di determinati interessi o situazioni che necessitano di una protezione, il diritto di accesso passivo alle informazioni non è assoluto. In caso di interessi pubblici o privati preponderanti, le autorità possono quindi respingere la richiesta di informazioni. I paragrafi 3 e 4 dell'articolo 4 elencano i vari motivi per cui una richiesta può essere respinta; i motivi di diniego devono essere interpretati in modo restrittivo secondo l'articolo 4 paragrafo 4 della Convenzione (in relazione alle modalità di consultazione e ai motivi di diniego cfr. quanto esposto al n. 3.2.2).

All'articolo 5 viene definita un'informazione ambientale attiva e ampia da parte delle autorità, le quali devono procurarsi le informazioni e metterle effettivamente a disposizione del pubblico. In questo caso è di centrale importanza l'obbligo, secondo l'articolo 5 paragrafo 3, di mettere a disposizione elettronicamente tramite Internet la maggior quantità possibile di informazioni, quali ad esempio dati o elenchi. Le Parti contraenti devono mettere a disposizione parte di queste informazioni gratuitamente, per esempio elenchi sulle leggi ambientali esistenti ecc. (art. 5 par. 2 lett. c). Per il resto resta ammessa la riscossione di emolumenti che non superino un livello adeguato. Secondo l'articolo 5 paragrafo 1 lettera c le Parti contraenti devono inoltre fare in modo che in caso di minaccia imminente imputabile ad attività umane o dovuta a cause naturali siano diffuse immediatamente e senza indugio tutte le informazioni in possesso delle autorità pubbliche. Secondo l'articolo 5 paragrafo 9 le Parti devono prendere i provvedimenti necessari al fine di istituire un sistema nazionale di inventari o registri relativi all'inquinamento, basato su una banca dati strutturata, informatizzata e accessibile al pubblico.

L'articolo 5 paragrafo 8 stabilisce inoltre che le Parti devono assicurare la disponibilità al pubblico di informazioni sufficienti sui prodotti in modo da consentire ai consumatori di operare scelte ambientali consapevoli. Al paragrafo 6 dell'articolo 5 la Convenzione consiglia inoltre alle Parti di incoraggiare gli operatori le cui attività hanno effetti significativi sull'ambiente ad utilizzare sistemi volontari di etichettatura o certificazione ambientale o altri mezzi.

2.5

Partecipazione del pubblico ai processi decisionali, a piani, programmi, politiche e all'elaborazione di strumenti normativi

Gli articoli 6, 7 e 8 rappresentano il secondo pilastro della Convenzione di Aarhus e disciplinano tre ambiti ai quali il pubblico può partecipare.

L'articolo 6 disciplina la partecipazione del pubblico ai processi decisionali su determinate attività che hanno effetti sull'ambiente. Rientrano nel campo di applicazione da un lato le decisioni sulle attività menzionate nell'allegato I. Tali attività, secondo l'articolo 6 paragrafo 1 lettera a, hanno per definizione effetti significativi sull'ambiente. Sull'applicazione dell'articolo 6 ad attività non elencate nell'allegato I che possono avere effetti significativi sull'ambiente decidono, secondo l'articolo 6 paragrafo 1 lettera b, le Parti stesse.

Secondo l'articolo 6 paragrafi 2–6 le Parti sono tenute a informare il pubblico in modo adeguato e tempestivo in merito alle attività previste. Esse devono in particolare fornire sufficienti informazioni su tutte le modalità riguardanti il processo previsto, compresi i possibili diritti di partecipazione. Al pubblico interessato deve essere garantito l'accesso alle informazioni rilevanti per il progetto.

Secondo l'articolo 6 paragrafo 7, il pubblico ha il diritto di presentare per iscritto alle autorità eventuali osservazioni, informazioni, analisi o pareri in merito al progetto in questione.

Secondo l'articolo 6 paragrafo 8 le Parti devono provvedere affinché si tenga adeguatamente conto dei risultati della partecipazione del pubblico. Le decisioni vanno inoltre comunicate al pubblico (art. 6 par. 9).

Affinché il pubblico possa partecipare in maniera effettiva, secondo l'articolo 6 paragrafi 3 e 4 le Parti devono assicurare per le varie fasi della procedura un margine di tempo sufficiente e un coinvolgimento precoce del pubblico.

Secondo l'articolo 7 il pubblico va coinvolto tempestivamente ed entro un adeguato periodo di tempo in piani e programmi in materia ambientale. Le autorità dovranno tenere opportunamente conto del risultato della partecipazione del pubblico.

L'articolo 8 impone alle Parti di garantire la partecipazione del pubblico all'elaborazione di norme, ossia di leggi od ordinanze, che possono avere effetti significativi sull'ambiente. La disposizione assegna alle Parti un ampio margine di manovra nell'attuazione concreta.

2.6

Accesso alla giustizia

L'articolo 9, che rappresenta il terzo pilastro della Convenzione di Aarhus, contiene principalmente due garanzie di protezione dei diritti.

In primo luogo, l'articolo 9 paragrafo 1 garantisce a chiunque sia stato negato l'accesso alle informazioni menzionato all'articolo 4 di aver accesso a una procedura di ricorso, gratuita o poco onerosa, dinanzi a un organo giurisdizionale o a un altro organo indipendente e imparziale istituito dalla legge. Qualora sia previsto il ricorso dinanzi a un organo giurisdizionale, le Parti devono inoltre assicurare un accesso a una procedura stabilita dalla legge rapida e gratuita o poco onerosa ai fini del riesa-

me della richiesta da parte di un'autorità o di un organo indipendente e imparziale di natura non giurisdizionale.

In secondo luogo, secondo l'articolo 9 paragrafo 2, il pubblico interessato deve aver accesso a una procedura di ricorso per contestare la legittimità procedurale e materiale di decisioni ai sensi dell'articolo 6. Legittimato a procedere in tal senso è il pubblico interessato che vanti un interesse sufficiente o che faccia valere la violazione di un diritto. Questi criteri sono determinati ai sensi del diritto nazionale. Le organizzazioni non governative impegnate nell'ambito della protezione dell'ambiente sono considerate, secondo l'articolo 9 paragrafo 2 della Convenzione, titolari di un interesse sufficiente e sono pertanto legittimate. In aggiunta, secondo l'articolo 9 paragrafo 3, i membri del pubblico ai sensi dell'articolo 2 paragrafo 4 devono poter impugnare gli atti o contestare le omissioni di privati o delle pubbliche autorità compiuti in violazione del diritto ambientale nazionale per lo meno nell'ambito di un procedimento di natura amministrativa.

Secondo l'articolo 9 paragrafo 4, le procedure secondo l'articolo 9 paragrafi 1–3 descritte sopra vanno adottate in osservanza delle garanzie procedurali generali, registrate per iscritto e – qualora si tratti di decisioni giudiziarie – rese pubbliche. Secondo l'articolo 9 paragrafo 5, il pubblico deve essere informato della possibilità di promuovere procedimenti di natura amministrativa o giurisdizionale.

2.7 Disposizioni istituzionali, procedurali e contrattuali

Gli articoli 10–12 disciplinano gli aspetti istituzionali della Convenzione di Aarhus. Il Segretariato della Convenzione ha sede a Ginevra.

L'articolo 14 disciplina le procedure da seguire per gli emendamenti della Convenzione e dei suoi allegati. Secondo l'articolo 16, le Parti interessate devono cercare di risolvere le controversie mediante negoziati. Se la controversia non viene risolta, è previsto, a titolo facoltativo, il deferimento alla Corte internazionale di giustizia o l'arbitrato secondo la procedura definita nell'allegato II.

L'articolo 19 disciplina la ratifica, l'accettazione, l'approvazione e l'adesione.

2.8 Le modifiche di Almaty

L'articolo 6^{bis} dell'emendamento di Almaty del 27 maggio 2005 prevede che in caso di emissione deliberata nell'ambiente o immissione in commercio di organismi geneticamente modificati deve essere garantita la partecipazione del pubblico secondo le modalità definite nell'allegato I^{bis}, che stabilisce che siano da mettere a disposizione del pubblico in particolare la richiesta per l'emissione deliberata nell'ambiente o l'immissione in commercio nonché il rapporto di valutazione. Le informazioni sul richiedente, la descrizione dell'organismo geneticamente modificato, l'impiego previsto o l'eventuale luogo dell'emissione deliberata non devono essere trattati confidenzialmente. Vanno inoltre resi pubblici i piani di controllo.

Per il resto, analogamente a quanto stabilisce l'articolo 6 della Convenzione sulla partecipazione del pubblico, il pubblico ha il diritto di presentare i propri pareri, analisi ecc. presso le autorità competenti. Le Parti devono garantire che venga ade-

guatamente tenuto conto dei risultati della partecipazione del pubblico. Il pubblico deve infine essere informato in merito alla decisione presa.

3 Trasposizione della Convenzione di Aarhus nel diritto svizzero

3.1 Situazione giuridica vigente e adeguamenti necessari

L'articolo 3 paragrafo 1 della Convenzione impone agli Stati di attuare le disposizioni contenute nella Convenzione mediante misure legislative o di altro tipo. Di conseguenza là dove il diritto svizzero non soddisfa i requisiti vincolanti della Convenzione, è necessario un adeguamento.

Gran parte degli oggetti trattati nella Convenzione di Aarhus è già attuata nel diritto svizzero. Il nostro diritto va completato solo in pochi punti. I singoli adeguamenti riguardano quanto segue²⁴.

3.1.1 Definizione delle informazioni ambientali

La definizione delle informazioni ambientali secondo l'articolo 2 paragrafo 3 della Convenzione è di importanza centrale, dato che su tale concetto si basa in particolare il diritto relativo all'accesso alle informazioni ambientali secondo il primo pilastro. Il diritto svizzero non prevede alcuna definizione esplicita. Nella prassi, per informazioni ambientali si intendono le prescrizioni nell'ambito del diritto ambientale tra le quali rientrano le disposizioni della LPAmb, le disposizioni in materia di protezione della natura e del paesaggio, protezione delle acque, salvaguardia del bosco, caccia, pesca, ingegneria genetica nel settore non umano e protezione del clima. Anche le prescrizioni sui pericoli naturali sono in sintonia con la Convenzione. La definizione contenuta nell'articolo 2 paragrafo 3 della Convenzione va al di là della prassi svizzera poiché contempla anche il settore dell'energia, nella misura in cui incide sull'ambiente. Poiché la regolamentazione sull'accesso alle informazioni ambientali viene integrata solo nella LPAmb e non nelle altre leggi ambientali, è opportuno inserire nella LPAmb anche una definizione di informazioni ambientali. Per stabilire se siano o meno disponibili informazioni ambientali, per un'interpretazione conforme alla Convenzione è possibile fare riferimento alla definizione contenuta nell'articolo 2 paragrafo 3 della stessa.

²⁴ Cfr. a proposito degli effetti della Convenzione di Aarhus sul diritto svizzero: Astrid Epiney/Martin Scheyli, Die Aarhus-Konvention, Rechtliche Tragweite und Implikationen für das schweizerische Recht, 2000 (qui di seguito Epiney/Scheyli); Daniela Thurnherr, Öffentlichkeit und Geheimhaltung von Umweltinformationen, 2003 (qui di seguito Thurnherr); Christoph Errass, Die Aarhus-Konvention und ihre Umsetzung ins schweizerische Recht, Umweltrecht in der Praxis (URP), 2004, pag. 47 e segg.; Alexandre Flückiger, La transparence des administrations fédérales et cantonales à l'épreuve de la Convention d'Aarhus sur le droit d'accès à l'information environnementale, URP 2009, pag. 749 e segg. (qui di seguito Flückiger); Nicolas Wisard, Le droit des recours des organisations écologistes; quelques perspectives ouvertes par la Convention d'Aarhus, URP 2009, pag. 813 e segg.; Astrid Epiney, Rechtsprechung des EuGH zur Aarhus-Konvention und Implikationen für die Schweiz, in Aktuelle Juristische Praxis AJP 11/2011, pag. 1505 e segg.; Alain Griffel/Heribert Rausch, Kommentar USG, Ergänzungsband, 2011, Vorbemerkungen ad art. 54–57, N 28 segg.

In un altro punto la definizione di «informazioni ambientali» contenuta nella Convenzione ha un'accezione più ampia di quella prevista dal diritto svizzero. Contrariamente a quanto disposto dall'articolo 2 paragrafo 3 lettera b della Convenzione, secondo il diritto svizzero le radiazioni ionizzanti e le sostanze radioattive, sulla base della riserva contenuta nell'articolo 3 capoverso 2 LPAmb, non rientrano in detta legge, ma sono disciplinate dalla legge federale sulla radioprotezione (LRaP)²⁵ e dalla legge federale sull'energia nucleare (LENu)²⁶. Dal punto di vista dell'informazione ambientale attiva e passiva, questa differenziazione non ha tuttavia alcuna conseguenza. All'informazione ambientale passiva a livello federale si applica infatti la LTras per tutti i documenti ufficiali, quindi anche per i documenti riguardanti le radiazioni ionizzanti e le sostanze radioattive. Poiché nell'ambito delle radiazioni ionizzanti i Cantoni non dispongono di alcuna competenza esecutiva, in tale contesto è determinante unicamente la legislazione federale. Per quanto riguarda l'informazione ambientale attiva, la LENU contiene all'articolo 74 una disposizione relativa all'informazione attiva della popolazione che soddisfa i requisiti della Convenzione.

3.1.2 Informazione ambientale passiva e attiva

Informazione ambientale passiva (art. 4 della Convenzione)

Dal 1° luglio 2006 è in vigore a livello federale la LTras, che garantisce ampi diritti di accesso a informazioni depositate presso le autorità federali e comprende pertanto anche l'accesso alle informazioni ambientali. La LTras soddisfa ampiamente i requisiti dell'articolo 4 della Convenzione (cfr. n. 3.2.2), tuttavia non ha efficacia per i Cantoni, che secondo gli articoli 74, 76–79 e 120 Cost. attuano gran parte del diritto ambientale della Confederazione.

La Convenzione di Aarhus esige tuttavia che sia garantito l'accesso alle informazioni ambientali anche a livello cantonale e comunale. Anche i Cantoni hanno quindi ora l'obbligo di garantire l'accesso alle informazioni ambientali. Poiché tuttavia già 15 Cantoni hanno introdotto una legge sulla trasparenza, due Cantoni hanno sancito il diritto corrispondente nella Costituzione e altri due Cantoni stanno elaborando una legge sulla trasparenza, solo sette Cantoni devono istituire il diritto di accesso alle informazioni ambientali. Da un confronto volto a verificare in che misura i Cantoni garantiscono già questo diritto è emersa la seguente situazione: i Cantoni BE, AR, SO, GE, VD, JU, SH, UR, NE, ZH, AG, SZ, FR, VS e BS dispongono già di una simile legge. Per i Cantoni SG e LU tale diritto è sancito nella costituzione cantonale. I Cantoni TI e BL stanno elaborando una legge sulla trasparenza²⁷. Queste leggi garantiscono, in linea di massima, un accesso ai documenti ufficiali analogo a quello previsto dalla LTras e dalla Convenzione. In vari Cantoni sussiste tuttavia la necessità di un adeguamento (scadenze per l'elaborazione delle richieste, atti ai quali è possibile avere accesso ecc.). Ai Cantoni è lasciata la facoltà di decidere se effettuare l'adeguamento solo per quanto riguarda l'accesso alle informazioni ambientali o per tutti i documenti ufficiali.

²⁵ Legge federale del 22 marzo 1991 sulla radioprotezione (RS 814.50).

²⁶ Legge federale del 21 marzo 2003 sull'energia nucleare (RS 732.1).

²⁷ Cfr. per le normative cantonali esistenti nell'ambito della trasparenza www.swisstransparency.ch.

Sulla base della sua competenza legislativa nell'ambito della protezione dell'ambiente secondo gli articoli 74, 76–79 e 120 Cost. la Confederazione potrebbe in linea di massima disciplinare in via definitiva l'accesso alle informazioni ambientali anche per i Cantoni. Là dove la Confederazione non possiede un'ampia competenza legislativa (in particolare nell'ambito della protezione della natura e del paesaggio secondo l'art. 78 Cost.), tale disciplinamento sarebbe tuttavia delicato. Sulla base delle nuove disposizioni costituzionali contenute negli articoli 5a e 43a, secondo le quali la Confederazione deve assumere un compito solo qualora sia in grado di svolgerlo più efficacemente dei Cantoni, appare corretto lasciare ai Cantoni la facoltà di disciplinare in maniera precisa l'accesso alle informazioni ambientali a livello cantonale. Questo modo di procedere tiene conto anche del fatto che per quanto riguarda il diritto di accesso a livello cantonale sono i Cantoni a disporre dei dati e delle informazioni. Inoltre, i Cantoni che dispongono già di una legge sulla trasparenza o che sono intenzionati a introdurla possono adeguarla alla Convenzione, nella misura in cui ciò fosse necessario. In questo modo possono assicurare una regolamentazione unitaria per l'accesso ai documenti ufficiali sul proprio territorio, senza dover ricorrere a una soluzione speciale che riguardi unicamente le informazioni ambientali.

In linea di massima, la Convenzione impone che il diritto di accesso a documenti nell'ambito delle informazioni ambientali sia applicato a documenti di qualsiasi data. Dal momento che secondo la LTras tale accesso si applica solo ai documenti elaborati dopo il 1° luglio 2006, in questo contesto la LPAmb prevederà un'eccezione per i documenti relativi alle informazioni ambientali, consentendo l'accesso anche a documenti anteriori. L'accesso a documenti nell'ambito di impianti nucleari²⁸ deve tuttavia essere garantito solo per i documenti che sono stati elaborati dopo l'entrata in vigore della LTras (art. 10g cpv. 2 LPAmb). La Svizzera deve quindi formulare un riserva per questa deroga alla Convenzione. Il motivo della riserva è l'esistenza di documenti molto voluminosi nell'ambito degli impianti nucleari provenienti da procedimenti anteriori, per i quali il trattamento di domande di consultazione comporterebbe oneri sproporzionati. In base all'articolo 19 della Convenzione di Vienna del 23 maggio 1969²⁹ sul diritto dei trattati (Convenzione di Vienna) sono ammesse riserve alle convenzioni a patto che siano compatibili con l'oggetto e lo scopo del trattato. Siccome è limitata a un settore circoscritto e non viola l'oggetto e lo scopo del trattato, la riserva è ammessa.

Informazione ambientale attiva (art. 5 della Convenzione)

La Costituzione federale impone al Consiglio federale di informare tempestivamente e in modo esauriente l'opinione pubblica sulla sua attività, sempre che non vi si oppongano interessi pubblici o privati preponderanti (art. 180 cpv. 2 Cost.). Secondo l'articolo 10 della legge sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (LOGA)³⁰ il Consiglio federale è tenuto a informare attivamente l'Assemblea federale, i Cantoni e il pubblico. Un obbligo esplicito a informare il pubblico si trova anche negli atti normativi relativi all'ambiente (art. 6 LPAmb, art. 25a LPN, art. 22a

²⁸ In merito alla definizione di impianti nucleari cfr. art. 3 lett. d LENU.

²⁹ RS 0.111

³⁰ Legge del 21 marzo 1997 sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (RS 172.010).

della legge federale sulla pesca³¹, art. 34 della legge forestale³², art. 50 della legge sulla protezione delle acque³³, art. 18 LIG) nonché all'articolo 3 della legge sulla statistica federale³⁴. Le autorità hanno pertanto l'obbligo di informare il pubblico oggettivamente sulla protezione dell'ambiente e il rispettivo settore ambientale. Di conseguenza sia l'UFAM che i Cantoni rendono accessibili notevoli quantità di dati da essi rilevati in campo ambientale, nella misura in cui tali dati non siano soggetti a una protezione particolare. In futuro si prevede di pubblicare una quantità ancora maggiore di dati. In tal modo, le autorità si conformano anche al principio dell'*Open Government Data*, volto a favorire un libero accesso a tali dati.

Va tenuto presente che l'obbligo di informazione definito all'articolo 6 LPAmb e all'articolo 3 LStat riguarda in linea di massima tutti i settori ambientali³⁵. La LPAmb prevede ulteriori obblighi di informazione attiva, per esempio quello di rendere pubblico il rapporto dell'esame dell'impatto sull'ambiente (art. 10d LPAmb). Inoltre, la legge sulla geoinformazione³⁶, che impone che i geodati fondati su un atto normativo federale (geodati di base) siano resi accessibili in forma elettronica, contribuisce notevolmente a rafforzare l'obbligo di informazione attiva delle autorità esecutive³⁷.

Anche per quanto riguarda le informazioni relative a pericoli imminenti per l'ambiente, la Svizzera dispone di norme sufficienti per le autorità competenti secondo l'articolo 5 paragrafo 1 lettera c della Convenzione. L'articolo 13 dell'ordinanza sulla protezione contro gli incidenti rilevanti³⁸ stabilisce per esempio che i Cantoni devono provvedere affinché, in caso di incidente rilevante, la popolazione venga informata tempestivamente.

Nell'ambito della trasparenza del mercato (art. 5 par. 6 e 8) la Convenzione non prevede disposizioni vincolanti ma solo raccomandazioni. Occorre tuttavia notare che la Svizzera dispone di norme sulla trasparenza del mercato in campo ambientale (p. es. art. 6, 27 cpv. 1 lett. a, 40 e 43a LPAmb e art. 2 cpv. 1 della legge sull'informazione dei consumatori³⁹), che contengono disposizioni sulla trasparenza del mercato o che danno la facoltà al Consiglio federale di emanare simili disposizioni. Il 13 ottobre 2010, inoltre, nell'ambito della sua decisione sull'economia verde, il Consiglio federale ha incaricato il DATEC, in collaborazione con il DFE e con il mondo dell'economia, di elaborare le basi e le norme necessarie per migliorare le informazioni ambientali dei prodotti⁴⁰.

Le basi giuridiche esistenti nell'ambito dell'informazione ambientale attiva rispondono pertanto ai requisiti dell'articolo 5 della Convenzione. Un disciplinamento che promuova la diffusione delle informazioni tramite Internet non appare necessario poiché tale mezzo è comunque considerato prioritario nella diffusione di tali infor-

³¹ Legge federale del 21 giugno 1991 sulla pesca (LFSP, RS **923.0**).

³² Legge federale del 4 ottobre 1991 sulle foreste (LFo, RS **921.0**).

³³ Legge federale del 24 gennaio 1991 sulla protezione delle acque (LPac, RS **814.20**).

³⁴ Legge del 9 ottobre 1992 sulla statistica federale (RS **431.01**).

³⁵ Cfr. Epiney/Scheyli, pag. 76.

³⁶ Legge federale del 5 ottobre 2007 sulla geoinformazione (LGI, RS **510.62**).

³⁷ Daniel Kettiger, *Das schweizerische Geoinformationsrecht im Lichte der Aarhus-Konvention*, URP 2009, pag. 789 e segg.

³⁸ Ordinanza del 27 febbraio 1991 sulla protezione contro gli incidenti rilevanti (OPIR, RS **814.012**).

³⁹ Legge federale del 5 ottobre 1990 sull'informazione dei consumatori (LIC, RS **944.0**).

⁴⁰ Cfr. comunicato stampa della Confederazione del 19 ottobre 2010 su www.bafu.admin.ch.

mazioni. Risulta comunque opportuno un adeguamento della LPAmb in base al quale le autorità federali sono tenute a pubblicare un rapporto sullo stato dell'ambiente almeno ogni quattro anni (art. 5 par. 4 della Convenzione). I Cantoni devono redigere simili rapporti relativi al loro territorio. Inoltre, le disposizioni contenute nella LPAmb per l'informazione ambientale attiva devono essere strutturate meglio e riassunte in un articolo.

Uno strumento che la Convenzione considera importante ai fini dell'informazione ambientale attiva è il registro delle emissioni inquinanti (Pollutant Release and Transfer Register [PRTR]) che poggia sull'articolo 5 paragrafo 9 della Convenzione. La Svizzera ha ratificato tale protocollo relativo alla Convenzione di Aarhus del 21 maggio 2003 il 15 dicembre 2006 e introdotto il registro delle emissioni inquinanti all'inizio del 2009⁴¹. Attualmente circa 240 aziende svizzere sono iscritte nel registro e notificano ogni anno all'UFAM dati relativi alle emissioni nell'aria, nell'acqua e nel suolo nonché al trasferimento di rifiuti e sostanze inquinanti nelle acque di scarico.

3.1.3 Partecipazione del pubblico ai processi decisionali

Partecipazione del pubblico alle decisioni in materia ambientale relative a impianti (art. 6 della Convenzione)

La Convenzione di Aarhus esige la partecipazione del pubblico e dei soggetti interessati a processi decisionali nel caso della costruzione o della modifica di impianti che figurano nell'allegato I della Convenzione. La Convenzione non esige espressamente che per questi impianti venga eseguito un esame dell'impatto sull'ambiente (EIA). L'articolo 6 paragrafo 6 della Convenzione afferma tuttavia che la domanda di autorizzazione deve contenere la descrizione degli effetti significativi sull'ambiente, come pure una descrizione delle misure previste per prevenire o ridurre tali effetti. Secondo il diritto svizzero simili documenti corrispondono di norma a un rapporto sull'impatto ambientale (art. 10b LPAmb) e pertanto gli impianti citati nell'allegato I della Convenzione sono soggetti, in base al diritto nazionale, all'EIA (art. 10a e segg. LPAmb). Affinché gli impianti che figurano nell'allegato I della Convenzione siano contenuti anche nell'allegato dell'ordinanza concernente l'esame dell'impatto sull'ambiente (OEIA)⁴² e quindi siano soggetti all'EIA in Svizzera, al momento della ratifica della Convenzione dieci tipi di impianti industriali dovranno

⁴¹ La trasposizione del Protocollo è avvenuta nell'ordinanza concernente il registro delle emissioni di sostanze inquinanti e dei trasferimenti di rifiuti e di sostanze inquinanti nelle acque di scarico (OPRTR, RS **814.017**). Il Protocollo PRTR è entrato in vigore l'8 ottobre 2009 (RS **0.814.08**).

⁴² Ordinanza del 19 ottobre 1988 concernente l'esame dell'impatto sull'ambiente (RS **814.011**).

essere inseriti tra quelli soggetti all'EIA⁴³. Poiché tali impianti hanno un notevole impatto ambientale, il loro inserimento tra gli impianti soggetti all'EIA è in linea con l'articolo 10a capoverso 2 LPAmb.

L'articolo 10a capoverso 3 LPAmb prevede che il Consiglio federale esamini periodicamente i tipi di impianti e i valori soglia degli impianti soggetti all'EIA. L'adeguamento di detti impianti può avvenire nel quadro del prossimo esame dell'allegato.

Per quanto riguarda l'informazione del pubblico, i requisiti della Convenzione sono soddisfatti con la pubblicazione della documentazione della richiesta (compreso il rapporto sull'impatto ambientale) e della decisione⁴⁴. Il diritto del pubblico di partecipare alle procedure di autorizzazione esprimendo la propria opinione e quindi ai processi decisionali, sussiste comunque già in base al diritto di petizione secondo l'articolo 33 Cost. Secondo l'articolo 33 Cost. le autorità sono tenute a prendere atto di tali opinioni. L'articolo 17 lettera f e l'articolo 19 dell'OEIA garantiscono che nella decisione si faccia riferimento a tali pareri.

Per pubblico interessato si deve intendere quel pubblico che è interessato più di altri ed è pertanto legittimato a ricorrere nell'ambito dei processi decisionali. Vi rientrano secondo l'articolo 2 paragrafo 2 e l'articolo 9 paragrafo 2 sottoparagrafo 3 della Convenzione anche le organizzazioni di protezione dell'ambiente che soddisfano tutte le condizioni definite in materia a livello nazionale. Secondo l'articolo 55 LPAmb sono legittimate a ricorrere le organizzazioni di protezione dell'ambiente designate dal Consiglio federale che perseguono scopi meramente ideali e sono attive a livello nazionale da almeno 10 anni. Il diritto di ricorso secondo l'articolo 55 LPAmb sussiste per gli impianti soggetti all'EIA. Queste disposizioni sono in linea con quelle della Convenzione⁴⁵. Alla luce dell'articolo 3 paragrafo 9 della Convenzione, che afferma che il pubblico non può essere svantaggiato a causa del luogo di residenza, della sede o della nazionalità, la condizione secondo la quale sono legittimate a ricorrere solo le organizzazioni di protezione dell'ambiente attive sull'intero territorio nazionale può essere considerata conforme alla Convenzione⁴⁶.

⁴³ Tra questi impianti rientrano i seguenti impianti industriali, con i relativi valori soglia specifici: fonderie di metalli ferrosi, impianti galvanici, impianti per la produzione di calce viva, impianti per la fusione di sostanze minerali, impianti per la fabbricazione di prodotti ceramici mediante cottura, impianti per la fabbricazione di carta e cartone, impianti di pretrattamento o tintura, impianti per la fabbricazione di prodotti alimentari a partire da materie prime vegetali, impianti di trattamento e trasformazione del latte, impianti per il trattamento di superficie di materie ecc. mediante solventi organici. Nel caso degli impianti termici che impiegano vettori energetici fossili nonché per gli impianti per la fabbricazione di vetro o di fibre di vetro, la soglia andrebbe ridotta in base all'allegato OEIA.

⁴⁴ Cfr. per es. art. 10d cpv. 1 LPAmb, art. 15 e 20 OEIA.

⁴⁵ Per l'applicazione limitata dell'art. 6 par. 6 nell'ambito delle radiazioni ionizzanti per le organizzazioni di protezione dell'ambiente cfr. n. 3.1.4.

⁴⁶ Una decisione della Corte di giustizia dell'Unione europea (CGUE, causa C263/08) precisa che nell'ambito dell'attuazione della direttiva 85/337 e di conseguenza, per analogia, della Convenzione è inammissibile limitare il diritto di ricorso alle organizzazioni che dispongono di almeno 2000 membri. Tale sentenza era indirizzata alla Svezia. Per la Svizzera, l'interpretazione della Convenzione da parte della CGUE non è vincolante, ma la giurisprudenza della CGUE può assumere rilievo per la trasposizione della Convenzione. Su questo sfondo è interessante notare che sull'intero territorio svedese le organizzazioni di protezione dell'ambiente legittimate a ricorrere erano due. In Svizzera, tale diritto è concesso a 28 organizzazioni. Di conseguenza, la regolamentazione del diritto di ricorso delle associazioni vigente in Svizzera soddisfa i requisiti della Convenzione di Aarhus.

Per quanto riguarda i documenti da mettere a disposizione del pubblico e del pubblico interessato, il diritto svizzero soddisfa in linea di massima i requisiti della Convenzione, la quale esige tuttavia anche che i documenti da presentare per la procedura di approvazione contengano una panoramica delle principali alternative valutate dal richiedente (art. 6 par. 6 lett. e). La LPAmb non prevede un simile obbligo e va pertanto integrata.

Secondo l'articolo 10d LPAmb anche la decisione relativa all'esame dell'impatto sull'ambiente deve essere depositata per pubblica consultazione. Sono pertanto soddisfatti i requisiti dell'articolo 6 capoverso 9.

Partecipazione del pubblico a piani e programmi in materia ambientale (art. 7 della Convenzione)

La Convenzione esige la generale partecipazione del pubblico nel caso di piani e programmi in materia ambientale. La disposizione dell'articolo 7 è meno concreta di quella dell'articolo 6. L'articolo 4 della legge sulla pianificazione del territorio (LPT)⁴⁷ prevede che le autorità competenti provvedano a un'adeguata partecipazione del pubblico al processo pianificatorio. In ciò rientra la possibilità che i cittadini presentino opinioni e proposte nella fase progettuale. Le autorità devono inoltre prendere in considerazione le proposte e formulare un parere sintetico in merito⁴⁸. Siccome molte misure secondo le disposizioni nell'ambito del diritto ambientale sono attuate mediante piani e programmi secondo la LPT (p. es. zone protette istituite in virtù della LPN, definizione dei gradi di sensibilità nelle zone d'utilizzazione secondo l'art. 44 dell'ordinanza contro l'inquinamento fonico⁴⁹), l'articolo 4 LPT assume un'importanza rilevante per la trasposizione della Convenzione. La disposizione si applica da un lato alle autorità federali e alle autorità cantonali. Dall'altro si riferisce all'adozione di piani di vario tipo, ossia settoriali, direttori, d'utilizzazione ecc. L'articolo 19 dell'ordinanza sulla pianificazione del territorio (OPT)⁵⁰ riprende questa norma in particolare per i piani settoriali e le concessioni della Confederazione. Inoltre, l'articolo 4 capoverso 3 LPT prevede che i piani previsti dalla legge siano pubblici. Anche le leggi in materia ambientale prevedono prescrizioni analoghe per le pianificazioni ambientali in diversi ambiti. Ad esempio, secondo l'articolo 5 dell'ordinanza sui siti contaminati (OSiti)⁵¹ i titolari interessati sono coinvolti nella compilazione del catasto dei siti contaminati. Nell'ambito della pianificazione forestale, i Cantoni devono provvedere affinché la popolazione possa partecipare adeguatamente (art. 18 cpv. 3 dell'ordinanza sulle foreste⁵²). Il diritto svizzero soddisfa quindi le condizioni della Convenzione.

Partecipazione del pubblico all'emanazione di prescrizioni (art. 8 della Convenzione)

È garantita anche la partecipazione del pubblico all'emanazione di prescrizioni come esige l'articolo 8 della Convenzione. A livello federale l'articolo 147 Cost. e la legge sulla consultazione⁵³ garantiscono la partecipazione del pubblico mediante proce-

47 Legge federale del 22 giugno 1979 sulla pianificazione del territorio (RS 700).

48 Cfr. Rudolf Muggli, Kommentar RPG, art. 4 n. marg. 24.

49 Ordinanza contro l'inquinamento fonico del 15 dicembre 1986 (RS 814.41).

50 Ordinanza del 28 giugno 2000 sulla pianificazione del territorio (RS 700.1).

51 Ordinanza sui siti contaminati del 26 agosto 1998 (OSiti, RS 814.680).

52 Ordinanza sulle foreste del 30 novembre 1992 (OFo, RS 921.01).

53 Legge federale del 18 marzo 2005 sulla procedura di consultazione (LCo, RS 172.061).

ture di consultazione e indagini conoscitive. Anche i Cantoni dispongono di norme corrispondenti in materia.

Partecipazione del pubblico alle decisioni riguardanti l'emissione deliberata nell'ambiente e l'immissione in commercio di organismi geneticamente modificati (art. 6^{bis} e allegato I^{bis} dell'emendamento di Almaty)

Secondo l'articolo 11 LIG e l'articolo 42 dell'ordinanza sull'emissione deliberata nell'ambiente⁵⁴ l'informazione e la partecipazione del pubblico nel caso di emissione deliberata e immissione in commercio di organismi geneticamente modificati direttamente nell'ambiente (semi) sono garantite, mentre non lo sono nel caso dell'immissione in commercio di organismi geneticamente modificati che non giungono direttamente nell'ambiente (p. es. farmaci, prodotti alimentari, alimenti per animali). Conformemente all'emendamento della Convenzione, deciso il 27 maggio 2005 ad Almaty, le relative ordinanze vanno quindi integrate con disposizioni relative alla partecipazione del pubblico per quanto riguarda gli ambiti dei farmaci, dei prodotti alimentari e degli alimenti per animali. Si tratta in particolare della possibilità del pubblico di venire a conoscenza delle domande, affinché possa eventualmente esprimere pareri in merito. Mediante tali regolamentazioni, al pubblico non viene attribuita la qualità di parte. L'UE ha già adottato disposizioni corrispondenti⁵⁵.

3.1.4 Accesso alla giustizia in materia ambientale

In applicazione della garanzia della via giudiziaria secondo l'articolo 29a Cost., a livello federale nel caso in cui sia respinta la richiesta di accesso a documenti ufficiali la LTras prevede che possa essere presentato ricorso al Tribunale amministrativo federale e infine al Tribunale federale (art. 16 LTras, art. 47 cpv. 1 lett. b della legge sulla procedura amministrativa⁵⁶, art. 86 della legge sul Tribunale federale⁵⁷). Prima che si possa emanare una decisione e avviare la procedura di ricorso occorre tuttavia completare la procedura di mediazione (art. 13 e segg. LTras). Sulla base dell'articolo 29a Cost. i Cantoni hanno pure l'obbligo di prevedere nella loro legislazione la possibilità per gli interessati di far verificare da un organo giurisdizionale le disposizioni sull'accesso alle informazioni ambientali. Le condizioni dell'articolo 9 paragrafo 1 della Convenzione sono quindi soddisfatte.

Per quanto riguarda il diritto del pubblico interessato di partecipare a processi decisionali in materia ambientale, l'accesso alla giustizia secondo l'articolo 9 paragrafo 2 della Convenzione è garantito analogamente a quanto avviene con l'accesso alle informazioni ambientali⁵⁸. In particolare, come esige la Convenzione, i soggetti interessati possono denunciare anche la violazione di un diritto ambientale materiale. Nel settore delle strade nazionali e delle ferrovie, i progetti sono decisi a livello

⁵⁴ Ordinanza del 10 settembre 2008 sull'utilizzazione di organismi nell'ambiente (OEDA, RS **814.911**).

⁵⁵ Cfr. p. es. art. 5 cpv. 2 lett. b e art. 6 cpv. 7 del regolamento (CE) n. 1829/2003 del Parlamento europeo e del Consiglio del 22 settembre 2003 relativo agli alimenti e ai mangimi geneticamente modificati, GU L 268 del 18 ottobre 2003, pag. 1 e segg.

⁵⁶ Legge federale del 20 dicembre 1968 sulla procedura amministrativa (PA, RS **172.021**)

⁵⁷ Legge del 17 giugno 2005 sul Tribunale federale (LTF, RS **173.110**).

⁵⁸ Cfr. art. 29a Cost. e art. 86 LTF.

generale dal Consiglio federale e dal Parlamento e non sono impugnabili⁵⁹. Siccome tuttavia nella successiva procedura di approvazione dei piani è possibile adire le vie legali, queste disposizioni sono in linea con la Convenzione.

Per le autorizzazioni legate a impianti nucleari vige di norma l'obbligo dell'EIA e quindi anche il diritto di ricorso delle associazioni. In tal senso il diritto svizzero soddisfa le condizioni della Convenzione. Tuttavia il diritto di ricorso delle associazioni, sulla base della riserva contenuta nell'articolo 3 capoverso 2 LPAmb, non comprende le radiazioni ionizzanti e le sostanze radioattive. A differenza dei cittadini interessati, le organizzazioni di protezione dell'ambiente non possono pertanto far valere una censura per quanto riguarda la violazione delle prescrizioni nel campo delle radiazioni ionizzanti e delle sostanze radioattive. Ciò contraddice la Convenzione, che all'articolo 2 paragrafo 3 include le radiazioni ionizzanti e le sostanze radioattive tra le informazioni ambientali. In questo settore occorre pertanto formulare una riserva al momento della ratifica. Tale riserva è limitata a un settore circoscritto e non viola l'oggetto e lo scopo del trattato: secondo la Convenzione di Vienna è quindi ammessa⁶⁰. In seguito alla decisione della Svizzera di rinunciare all'energia nucleare⁶¹, la portata concreta di tale riserva è tuttavia minima. Essa conserva una certa rilevanza essenzialmente in caso di autorizzazione di un deposito di materiale nucleare.

Per quanto riguarda la partecipazione del pubblico a processi decisionali nonché l'emanazione di norme, secondo la Convenzione è sufficiente l'accesso a un procedimento di natura amministrativa (art. 9 par. 3). La possibilità di ricorso all'autorità di vigilanza prevista dall'articolo 71 PA soddisfa quindi le condizioni della Convenzione. Anche i Cantoni prevedono tale possibilità. Inoltre, la Confederazione in quanto massima autorità di vigilanza in materia ambientale (art. 38 cpv. 1 LPAmb) può ricevere e trattare denunce contro le azioni dei Cantoni. Secondo l'articolo 25a PA per terzi che hanno un interesse degno di protezione sussiste la possibilità di esigere che l'autorità competente cessi atti materiali illeciti nell'ambito del diritto pubblico, li accerti o ne elimini le conseguenze. Infine, chiunque può sporgere denuncia contro privati o autorità nel caso di una violazione di norme ambientali (p. es. art. 60 e segg. LPAmb). Occorre inoltre tener presente che secondo il diritto svizzero le organizzazioni di protezione dell'ambiente legittimate a ricorrere possono presentare ricorso contro progetti di costruzione soggetti all'EIA non soltanto secondo l'articolo 55 LPAmb, come richiesto dall'articolo 9 paragrafo 2 della Convenzione: secondo l'articolo 12 LPN, esse possono infatti chiedere a un tribunale di riesaminare una decisione anche nel settore della protezione della natura e del paesaggio. La Svizzera concede quindi alle organizzazioni di protezione dell'ambiente

⁵⁹ Cfr. n. 11.1 e 12.1 dell'allegato dell'OEIA.

⁶⁰ Finora la Svezia è l'unico Paese ad aver formulato una riserva al momento della ratifica della Convenzione di Aarhus: tale riserva riguarda l'istanza preliminare nell'ambito dell'accesso a un organo giurisdizionale secondo l'art. 9 par. 1 e 2 della Convenzione.

⁶¹ www.parlament.ch/ab/frameset/d/n/4901/368263/d_n_4901_368263_368309.htm

un diritto di ricorso secondo l'articolo 9 paragrafo 3 che va al di là di quanto richiesto dall'articolo 9 paragrafo 2 della Convenzione⁶².

Per quanto riguarda la pubblicazione delle sentenze secondo l'articolo 9 paragrafo 4 della Convenzione, va tenuto presente che secondo l'articolo 27 LTF il Tribunale federale pubblica le sue decisioni. Anche la legge sul Tribunale amministrativo federale (LTAF)⁶³ prevede un tale obbligo di pubblicazione all'articolo 29. I Cantoni hanno adottato disposizioni analoghe⁶⁴. Di conseguenza, la Svizzera soddisfa le condizioni della Convenzione.

3.2 Modifiche della legge sulla protezione dell'ambiente (LPAmb)

3.2.1 Commento alle singole disposizioni

Art. 6

Siccome il contenuto dell'articolo 6 è inserito nel nuovo capitolo «Informazioni ambientali», questo articolo è abrogato.

Art. 7 cpv. 8

La Convenzione definisce il concetto di informazioni ambientali all'articolo 2 paragrafo 3. Per chiarire a quali settori ambientali si riferisce l'informazione ambientale attiva e passiva, all'articolo 7 viene inserita una definizione corrispondente: l'espressione comprende tutto il diritto ambientale, quindi anche le norme nell'ambito della protezione della natura e del paesaggio, della protezione delle acque, della conservazione della foresta, della caccia, della pesca, dell'ingegneria genetica e della protezione del clima. L'articolo 2 paragrafo 3 della Convenzione include nel concetto di informazioni ambientali anche l'ambito dei pericoli naturali. Benché anche l'energia faccia parte delle informazioni ambientali nella misura in cui ha un impatto sull'ambiente, nella definizione di informazioni ambientali della LPAmb il settore dell'energia manca. Esso viene tuttavia citato espressamente nel diritto all'informazione ambientale passiva (art. 10g cpv. 1). Per quanto riguarda l'informazione ambientale attiva non è necessaria alcuna integrazione, dato che anche l'articolo 10 della legge sull'energia (LEne)⁶⁵ e l'articolo 74 LENU prevedono un obbligo di informazione attiva da parte delle autorità, grazie al quale è garantita un'informazione sufficiente nell'ambito dell'energia.

⁶² Anche la giurisprudenza della CGUE rileva, nella causa C240/09, che in linea di massima contro le violazioni del diritto ambientale nazionale deve essere possibile un ricorso da parte di un'associazione. In altre parole, per trasporre l'art. 9 par. 3 della Convenzione di Aarhus le Parti contraenti devono prevedere nel diritto ambientale un diritto di ricorso delle associazioni che vada al di là delle possibilità d'intervento contro i progetti soggetti all'EIA secondo l'art. 9 par. 2. Il diritto di ricorso secondo l'art. 12 LPN soddisfa questo requisito.

⁶³ Legge del 17 giugno 2005 sul Tribunale amministrativo federale (LTAF, RS 173.32).

⁶⁴ Cfr. p. es. per il Cantone BE l'art. 38 del regolamento del 22 settembre 2010 sull'organizzazione del Tribunale amministrativo (Organisationsreglement des Verwaltungsgerichts vom 22. September 2010, OrR VG).

⁶⁵ Legge del 26 giugno 1998 sull'energia (LEne, RS 730.0).

Art. 10b cpv. 2 lett. b

All'articolo 6 paragrafi 2 e 6 la Convenzione impone che le autorità rendano accessibili al pubblico e al pubblico interessato vari documenti (in particolare il rapporto sull'impatto ambientale). Secondo l'articolo 6 paragrafo 6 della Convenzione vi rientra anche una descrizione sommaria delle principali alternative prese in considerazione dal richiedente. La disposizione della LPAmb non obbliga tuttavia il richiedente a verificare le alternative. Nella misura in cui lo fa o è tenuto a farlo sulla base di altre prescrizioni, deve integrare nel rapporto sull'impatto ambientale una descrizione sommaria delle principali alternative da lui verificate.

Capitolo 4: Informazioni ambientali

Con l'introduzione di un diritto di accesso alle informazioni ambientali si impone l'esigenza di riassumere le precedenti disposizioni sull'informazione in un capitolo a parte. Il capitolo «Informazioni ambientali» comprende l'informazione attiva (disciplinata finora nell'art. 6) e quella passiva. Il nuovo capitolo è integrato nel primo titolo.

Art. 10e Informazione e consulenza ambientale

L'articolo 10e disciplina l'informazione ambientale attiva, che va distinta da quella passiva. Nell'ambito dell'informazione ambientale attiva, le autorità informano il pubblico in particolare sui risultati delle proprie attività e sulla situazione attuale. L'informazione ambientale passiva riguarda l'accesso da parte di terzi ai documenti detenuti dalle autorità. La LTras disciplina esclusivamente l'informazione passiva. Essa si riferisce tuttavia all'informazione attiva nella misura in cui stabilisce che per i documenti pubblicati su una pagina Internet della Confederazione il diritto di accesso è considerato soddisfatto. Secondo l'articolo 19 dell'ordinanza sulla trasparenza (OTras)⁶⁶ le autorità federali devono pubblicare i documenti ufficiali importanti su Internet quanto prima.

Capoverso 1: secondo l'articolo 10e le autorità informano il pubblico oggettivamente sulla protezione dell'ambiente e sullo stato del carico inquinante. La prima metà della frase corrisponde all'articolo 6 capoverso 1 vigente. La lettera a della seconda metà obbliga le autorità a pubblicare in particolare le rilevazioni di cui all'articolo 44 capoverso 1 LPAmb (rilevazioni sul carico inquinante ed esame dell'esito delle misure prese in virtù della presente legge). Non subisce modifiche rispetto alla legislazione vigente la possibilità delle autorità di pubblicare i risultati del controllo di impianti, se sono di interesse generale (cpv. 1 lett. b). In particolare, resta garantita la consultazione degli interessati. Per quanto riguarda la pubblicazione dei risultati degli esami di valutazione della conformità di impianti fabbricati in serie si è rinunciato a mantenere un obbligo di pubblicazione periodica. Il motivo di tale decisione è l'esistenza di grandi quantità di rapporti che sono oggetto di domande solo da parte di un pubblico molto ristretto. Le valutazioni della conformità che suscitano grande interesse continueranno a essere pubblicate. Le altre saranno rese accessibili su richiesta.

⁶⁶ Ordinanza del 24 maggio 2006 sul principio di trasparenza dell'amministrazione (RS 152.31).

Capoverso 2: in presenza di motivi che si oppongono a una pubblicazione attiva delle informazioni ambientali, le autorità fanno riferimento per analogia alla legge sulla trasparenza o alle disposizioni cantonali corrispondenti. La protezione del segreto di fabbricazione e d'affari viene citata direttamente anche nella LPAmb, come finora.

Capoverso 3: l'obbligo per le autorità federali o cantonali di fornire informazioni dipende da un lato dalle competenze in materia di esecuzione del relativo ambito secondo gli articoli 36 e 41 LPAmb. Dall'altro la Confederazione ha l'obbligo di informare il pubblico sui risultati di ricerche e rilevazioni di importanza nazionale nonché su importanti problematiche ambientali attuali anche nel caso in cui l'esecuzione sia affidata ai Cantoni⁶⁷. Coordina inoltre le rilevazioni e le raccolte di dati federali e cantonali (art. 44 cpv. 2 LPAmb). L'informazione del pubblico sull'ambiente a livello federale deve avvenire il più possibile attraverso un portale Internet con un accesso unitario.

Il *capoverso 3* è stato integrato con la disposizione in base alla quale i servizi della protezione dell'ambiente devono informare la popolazione in merito ai comportamenti rispettosi dell'ambiente. Le informazioni rivolte dalle autorità a un'ampia cerchia possono essere efficaci in particolare quando si tratta di informazioni ambientali rilevanti (p. es. littering, uso del caminetto ecc). Mediante campagne o una formazione in materia ambientale le autorità devono poter informare la popolazione o determinati gruppi della popolazione in merito ai comportamenti rispettosi dell'ambiente. Ciò sarebbe possibile già oggi sulla base dell'articolo 6 LPAmb; la nuova formulazione evidenzia tuttavia con maggiore chiarezza tale possibilità.

Art. 10f Rapporti sullo stato dell'ambiente

Capoversi 1 e 2: all'articolo 5 paragrafo 4 la Convenzione impone che le Parti redigano almeno ogni quattro anni un rapporto nazionale sullo stato dell'ambiente contenente le indicazioni sulla qualità dell'ambiente e sui carichi inquinanti. Questi rapporti devono illustrare al pubblico ma anche al mondo politico il modo in cui l'ambiente è evoluto o si è modificato nel corso degli anni precedenti ed evidenziare gli ambiti in cui sussiste una necessità di intervento. L'UFAM e l'Ufficio federale di statistica redigono rapporti sullo stato dell'ambiente fin dal 1997. Tale obbligo deve ora essere sancito dalla legge. Per dare al rapporto il giusto peso, esso dovrà essere licenziato dal Consiglio federale all'attenzione del Parlamento.

Poiché l'esecuzione del diritto ambientale è in gran parte compito dei Cantoni, anche questi ultimi devono informare regolarmente la popolazione in merito allo stato dell'ambiente del proprio territorio mediante un rapporto. A differenza del rapporto sullo stato dell'ambiente nazionale, che fornisce solo una panoramica nazionale, i rapporti cantonali possono essere meglio orientati alle necessità di intervento cantonali e tener conto delle diverse situazioni di partenza e delle esigenze dei Cantoni. Tali rapporti cantonali facilitano inoltre il coordinamento delle misure esecutive da parte della Confederazione (art. 38 cpv. 2 LPAmb).

⁶⁷ Cfr. Pierre Tschannen nel commento LPAmb, n. 12 sull'art. 6; messaggio sulla LPAmb (FF 1979 III 748).

Il *capoverso 1* stabilisce che ogni persona ha diritto all'accesso alle informazioni ambientali. Il richiedente può chiedere, indipendentemente dal luogo in cui risiede, dalla sua nazionalità e senza dover comprovare alcun genere di interesse, che gli vengano fornite le informazioni ambientali. L'articolo 7 capoverso 8 LPAmb indica cosa s'intende per informazioni ambientali. Poiché secondo il diritto svizzero – a differenza di quanto stabilisce la Convenzione – le questioni energetiche non fanno parte delle informazioni ambientali, il capoverso 1 specifica che il diritto di accesso alle informazioni si estende anche alle informazioni relative al settore energetico, nella misura in cui abbiano effetti sull'ambiente.

Capoverso 2: per i diritti e le procedure in caso di richieste indirizzate all'Amministrazione federale si rimanda per principio alla LTras⁶⁸. Ciò è possibile solo perché la LTras soddisfa in linea di massima i requisiti dell'articolo 4 della Convenzione. Un'eccezione è rappresentata dal periodo di applicazione. La LTras si applica solo ai documenti redatti dopo l'entrata in vigore della legge, ossia a partire dal 1° luglio 2006, o pervenuti all'autorità dopo questa data (art. 23 LTras). L'articolo 4 della Convenzione non contempla questa limitazione. Secondo l'articolo 10g capoverso 2 LPAmb, l'articolo 23 LTras non si applica alle richieste di accesso a informazioni ambientali, ad eccezione di quelle relative agli impianti di energia nucleare (per la riserva corrispondente cfr. anche n. 3.1.2 e art. 1 del decreto federale).

Capoverso 3: secondo l'articolo 2 paragrafo 2 della Convenzione tutte le autorità amministrative e i privati che esercitano funzioni amministrative pubbliche nell'ambito della protezione ambientale sono soggetti al principio della trasparenza. Secondo l'articolo 2 LTras, la LTras si applica da un lato all'Amministrazione federale ai sensi dell'articolo 2 capoversi 1–3 LOGA (che comprende l'Amministrazione federale centrale e decentrata) e dall'altro anche a terzi ai quali sono stati affidati compiti pubblici nella misura in cui emanino atti normativi o emettano decisioni (art. 2 cpv. 1 lett. b LTras, cfr. anche art. 2 cpv. 4 LOGA). Sussiste pertanto una certa differenza tra la Convenzione e la LTras per quanto riguarda terzi che eseguono compiti pubblici nell'ambito della protezione dell'ambiente, ma che non possiedono alcuna competenza decisionale (p. es. l'Agenzia Svizzera per l'efficienza energetica). Per far sì che i richiedenti possano prendere visione di documenti contenenti informazioni ambientali in merito a tali richieste, è necessario completare l'articolo 10g capoverso 3 LPAmb. L'esecuzione della LTras richiede inoltre, secondo l'articolo 15 LTras, che il servizio competente possa emanare decisioni. Nel caso di terzi che non dispongono di una competenza decisionale, sarà compito dell'autorità di vigilanza, ossia l'autorità che ha stipulato il contratto di scorporo dei compiti, emanare tali decisioni.

Il *capoverso 4* impone ai Cantoni di disciplinare il diritto di accesso alle informazioni ambientali a livello cantonale rispettando le disposizioni della Convenzione. I Cantoni che non sono in grado di emanare le corrispondenti prescrizioni entro la ratifica da parte del Consiglio federale o che non hanno effettuato i necessari adeguamenti in tal senso concedono l'accesso alle informazioni ambientali per analogia alla LTras e alle disposizioni in deroga alla LTras secondo l'articolo 10g capoverso 2 LPAmb – per analogia perché la LTras contiene varie disposizioni che riguardano specificamente la Confederazione e che citano espressamente il Consi-

⁶⁸ Per quanto riguarda la LTras cfr. Stephan C. Brunner, Luzius Mader (ed.), *Öffentlichkeitsgesetz*, 2008.

glio federale e l'Amministrazione federale (cfr. art. 8 cpv. 1, 3 e 5). Non verrebbero applicate in particolare le seguenti disposizioni: articoli 13 e 14 (i Cantoni non devono prevedere una procedura di mediazione), 17 (per la riscossione di emolumenti i Cantoni dovrebbero emanare un'apposita norma), 18–22 (i Cantoni non devono designare un incaricato della trasparenza e di conseguenza disciplinarne le competenze). Gli articoli 2, 4, 7–10, 15 e 16 andrebbero applicati per analogia. Le restanti disposizioni possono essere applicate direttamente⁶⁹.

Art. 29h

Il diritto di accesso ai documenti nel settore degli organismi patogeni è ora disciplinato secondo l'articolo 10g LPAmb. Di conseguenza, la disposizione dell'articolo 29h può essere abrogata.

Art. 47

L'articolo 47 vigente disciplina, ai capoversi 1 e 2, da un lato un diritto di accesso e dall'altro un obbligo di informazione delle autorità che concretizza l'articolo 6 LPAmb. Siccome queste disposizioni sono state integrate nel nuovo capitolo «Informazioni ambientali» (art. 10e e 10g), i capoversi 1 e 2 dell'articolo 47 possono essere abrogati.

3.2.2 Confronto con la LTras delle norme sull'accesso alle informazioni ambientali secondo l'articolo 5 della Convenzione

Il seguente confronto mostra che, a prescindere dalle eccezioni citate sopra, la LTras soddisfa le condizioni della Convenzione.

Campo d'applicazione materiale

Secondo l'articolo 2 paragrafo 2 ultimo periodo della Convenzione, gli organi o le istituzioni che agiscono nell'esercizio del potere giudiziario o legislativo non rientrano nella Convenzione poiché non sono da considerarsi autorità pubbliche secondo l'articolo 2 paragrafo 2. Secondo l'articolo 28 LTF e l'articolo 30 LTAF, la LTras si applica al Tribunale federale e al Tribunale amministrativo federale laddove svolgano compiti amministrativi o mansioni di vigilanza (cfr. anche art. 3 cpv. 1 LTras). La LTras non si applica al Parlamento in quanto organo legislativo (cfr. art. 2 LTras). Le disposizioni sono pertanto coincidenti.

Documenti ufficiali

Secondo l'articolo 2 paragrafo 3 e l'articolo 4 paragrafo 1 della Convenzione le informazioni ambientali devono essere registrate su documenti o supporti (in forma scritta, visiva, sonora, elettronica o altra forma materiale). In virtù dell'articolo 5, la LTras si applica a documenti registrati su qualsiasi supporto e in possesso dell'autorità. I documenti devono inoltre concernere l'adempimento di un compito pubblico. Le due disposizioni sono pertanto coincidenti.

⁶⁹ Cfr. una soluzione analoga nell'ambito della protezione dei dati secondo l'art. 37 cpv. 1 della legge federale del 19 giugno 1992 sulla protezione dei dati (LPD, RS 235.1).

Modalità di consultazione

- Sia secondo la Convenzione (art. 4 par. 1) che secondo la LTras (art. 10 cpv. 1) per la richiesta di consultazione non è prescritta alcuna forma specifica: essa può pertanto essere presentata in qualsiasi forma (lettera, e-mail, telefono ecc.). L'articolo 4 paragrafo 2 della Convenzione stabilisce che l'autorità competente debba mettere a disposizione i documenti o rifiutare la richiesta al più tardi entro un mese; eccezionalmente questo periodo può essere esteso a due mesi. La LTras è in questo caso più restrittiva dato che l'articolo 12 prevede un pronunciamento dell'autorità entro 20 giorni; in casi complessi tale termine può essere prorogato di 20 giorni.
- Secondo l'articolo 4 paragrafo 1 lettera b della Convenzione il richiedente può richiedere i documenti nella forma desiderata salvo quando l'autorità abbia validi motivi per renderli accessibili in altra forma (in tal caso detti motivi devono essere resi noti) o le informazioni siano già disponibili pubblicamente in altra forma. L'articolo 6 capoverso 2 LTras prevede che si possa ottenere una copia dei documenti. Se un documento ufficiale è pubblicato su una pagina Internet della Confederazione, il diritto di consultazione è considerato adempiuto (art. 6 cpv. 3 LTras). Le due disposizioni sono equivalenti. Anche la Convenzione ammette che le informazioni pubblicate su Internet siano considerate informazioni già messe a disposizione del pubblico. Secondo l'articolo 4 paragrafo 7 della Convenzione il rigetto della richiesta deve essere notificato per iscritto se la richiesta stessa è stata formulata per iscritto o se il richiedente lo richiede. Secondo l'articolo 12 capoverso 4 LTras il diniego deve sempre avvenire per iscritto.
- Secondo l'articolo 4 paragrafo 8 della Convenzione il corrispettivo richiesto per il rilascio di informazioni non deve superare un importo ragionevole. Una disposizione analoga è prevista dall'articolo 17 LTras. Per determinati dati sull'ambiente ai sensi della Convenzione di Aarhus il diritto svizzero prevede che l'autorità competente metta queste informazioni a disposizione di chiunque e riscuota emolumenti per queste prestazioni (cfr. p. es. art. 3 cpv. 3 della legge federale sulla meteorologia e la climatologia⁷⁰). La disposizione relativa alla consultazione di questi dati è una disposizione speciale fatta espressamente salva all'articolo 4 LTras. Tale disposizione non contraddice la Convenzione dato che l'accesso ai documenti è assicurato e vengono riscossi solo emolumenti volti a coprire le spese.

Motivi di diniego

Sia la Convenzione che la LTras prevedono limitazioni nell'accesso ai documenti ufficiali. Di conseguenza nei seguenti casi l'accesso a documenti contenenti informazioni ambientali può essere respinto:

- l'autorità non dispone delle informazioni richieste (art. 4 par. 3 lett. a della Convenzione): anche secondo l'articolo 5 LTras possono essere concessi in visione solo documenti di cui la corrispondente autorità è in possesso;

⁷⁰ Legge federale del 18 giugno 1999 sulla meteorologia e la climatologia (LMet, RS 429.1), cfr. tuttavia FF 2012 3172 seg. I servizi meteorologici e climatologici sono disciplinati unicamente nella LMet e non nella LPAmb.

- la richiesta è manifestamente irragionevole o formulata in termini troppo generici (art. 4 cpv. 3 lett. b della Convenzione): anche secondo l'articolo 10 capoverso 3 LTras la domanda deve essere formulata con sufficiente precisione. Le richieste legate a un abuso del proprio diritto da parte del richiedente non devono essere accolte nemmeno nell'ambito del diritto pubblico⁷¹;
- la richiesta riguarda documenti ancora in corso di elaborazione o comunicazioni interne delle autorità, qualora tale deroga sia prevista dal diritto nazionale, tenendo conto dell'interesse pubblico alla pubblicazione (art. 4 par. 3 lett. c della Convenzione): secondo l'articolo 5 capoverso 3 LTras in combinato disposto con l'articolo 1 capoverso 2 OTras i documenti la cui elaborazione non è terminata non sono considerati documenti ufficiali e non sono pertanto soggetti al diritto di consultazione. Secondo l'articolo 8 capoverso 2 LTras i documenti ufficiali possono essere resi accessibili soltanto allorché la decisione politica o amministrativa per la quale costituiscono la base è stata presa. L'articolo 7 capoverso 1 lettera a LTras prevede una limitazione del libero accesso se esso può ledere in modo considerevole la libera formazione dell'opinione e della volontà dell'autorità. Queste eccezioni previste dalla LTras garantiscono all'autorità un processo decisionale senza impedimenti e possono quindi essere sussunte all'articolo 4 paragrafo 3 lettera c della Convenzione (materiale interno). Anche l'eccezione contemplata all'articolo 8 capoverso 4 della LTras (documenti ufficiali concernenti posizioni relative a negoziati in corso o futuri) può essere sussunta all'articolo 4 paragrafo 3 lettera c della Convenzione. Secondo l'articolo 7 capoverso 1 LTras l'accesso a documenti può inoltre essere negato se può compromettere i rapporti tra la Confederazione e i Cantoni o tra i Cantoni. Anche questa disposizione serve a proteggere le informazioni interne scambiate tra le autorità e non va oltre l'articolo 4 paragrafo 3 lettera c della Convenzione. All'obbligo imposto dalla Convenzione di considerare nelle motivazioni del diniego secondo l'articolo 4 paragrafo 3 l'interesse pubblico alla pubblicazione corrisponde la possibilità di cui dispongono le autorità federali di pubblicare attivamente simili documenti se sussiste un interesse pubblico preponderante (cfr. p. es. art. 19 OTras).

Altri motivi di diniego

Secondo l'articolo 4 paragrafo 4 della Convenzione, le richieste possono inoltre essere respinte se la divulgazione può avere effetti negativi sui seguenti aspetti:

- la segretezza delle deliberazioni interne delle autorità, ove sia prevista dal diritto nazionale (art. 4 par. 4 lett. a della Convenzione): secondo l'articolo 8 capoverso 1 LTras non sussiste il diritto di accesso ai documenti ufficiali della procedura di corapporto. Questa disposizione è una conseguenza del fatto che, secondo gli articoli 21 e 15 LOGA, le sedute del Consiglio federale e la procedura di corapporto non sono pubbliche. Il motivo di diniego secondo la LTras corrisponde quindi alla Convenzione;
- le relazioni internazionali, la difesa nazionale o la sicurezza pubblica (art. 4 par. 4 lett. b della Convenzione): secondo l'articolo 7 capoverso 1 lettere c e d LTras il diritto di accesso viene negato se può compromettere gli interessi

⁷¹ Cfr. Ulrich Häfelin/Georg Müller/Felix Uhlmann, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 6^a edizione, 2010, N 715 e segg.

della politica estera, le relazioni internazionali oppure la sicurezza interna o esterna della Svizzera. Con quest'ultima espressione va intesa la necessità di proteggere la sicurezza pubblica della Svizzera in senso lato. Oltre alla protezione delle attività militari o di polizia, rientrano in tale concetto anche le misure volte alla protezione di infrastrutture importanti e di impianti ad alto potenziale di pericolo. Le eccezioni sono coincidenti;

- il corso della giustizia ecc. (art. 4 par. 4 lett. c): secondo l'articolo 3 la LTras non si applica all'accesso a documenti ufficiali concernenti procedimenti civili, procedimenti penali, procedure di giurisdizione amministrativa e in materia di diritto pubblico ecc. Le disposizioni sono coincidenti;
- la riservatezza delle informazioni commerciali e industriali, qualora essa sia tutelata dalla legge a salvaguardia di legittimi interessi economici: anche l'articolo 7 capoverso 1 lettera g LTras protegge i segreti professionali e d'affari. La seconda frase dell'articolo 4 paragrafo 4 lettera d della Convenzione stabilisce che «tuttavia devono essere divulgate le informazioni sulle emissioni rilevanti ai fini della tutela dell'ambiente» Questa disposizione significa che in linea di massima le emissioni degli impianti non sono considerate segreti d'affari. Tuttavia, nella misura in cui in caso di comunicazione delle emissioni sussista effettivamente un segreto d'affari, perché le emissioni potrebbero portare a trarre conclusioni su un processo di produzione segreto o a rilevare un quantitativo di produzione mantenuto segreto, il segreto d'affari deve essere rispettato⁷²;
- i diritti di proprietà intellettuale (art. 4 par. 4 lett. e della Convenzione): una disposizione analoga si trova all'articolo 6 capoverso 2 LTras, che fa salvo il diritto d'autore. Ciò significa che i documenti protetti dal diritto d'autore sono sì consultabili, ma non possono essere utilizzati liberamente da coloro che vi hanno accesso. Le norme della LTras sono in linea con la Convenzione;
- la riservatezza dei dati personali (art. 4 par. 4 lett. f della Convenzione): all'articolo 9 la LTras impone che l'accesso a documenti contenenti dati personali sia concesso solo se sono rispettate le disposizioni della LPD. Per la protezione dei dati di persone fisiche le disposizioni della Convenzione coincidono con il diritto svizzero. All'articolo 4 paragrafo 4 lettera f la Convenzione non parla della protezione di persone giuridiche, mentre secondo l'articolo 2 capoverso 1 la LPD si applica anche alle persone giuridiche. Se una persona chiede di consultare un documento con informazioni ambientali che contiene dati personali di una persona giuridica occorre osservare anche le disposizioni della LPD, oltre a quelle della LTras. Secondo l'articolo 19 capoverso 1^{bis} LPD possono essere comunicati dati personali se sono in rapporto con l'adempimento di compiti pubblici e sussiste un interesse pubblico preponderante alla loro pubblicazione. Occorre pertanto procedere a una ponderazione degli interessi nel singolo caso, tenendo conto anche degli interessi della persona giuridica in questione e l'interesse pubblico della popolazione all'accesso alle informazioni ambientali stabilito nella Convenzione. Se prevalgono gli interessi della persona giuridica in questione, i dati

⁷² In merito, nella letteratura è difesa un'interpretazione più severa, secondo cui in linea di massima le emissioni rilevanti per l'ambiente devono essere rese note (cfr. Thurnherr, pag. 130; Flückiger, pag. 776).

personali devono essere anonimizzati o, qualora ciò non fosse possibile, deve essere negato, completamente o parzialmente, l'accesso. Se invece prevale l'interesse pubblico, i dati possono essere resi noti. Di conseguenza, anche se in Svizzera i dati personali delle persone giuridiche sono tutelati secondo la LPD, l'accesso ai relativi documenti non è sempre negato. La procedura è disciplinata dalle disposizioni della LTras e della LPD; in particolare occorre garantire la consultazione delle imprese in questione;

- gli interessi dei terzi che abbiano fornito spontaneamente le informazioni richieste, senza essere soggetti ad alcun obbligo legale in tal senso, e che non acconsentano alla divulgazione della documentazione (art. 4 par. 4 lett. g): una disposizione simile e pertanto materialmente in linea con la Convenzione figura all'articolo 7 capoverso 1 lettera h LTras;
- l'ambiente (p. es. i luoghi di riproduzione di specie rare, art. 4 par. 4 lett. h): anche in questo caso la LTras, con l'articolo 7 capoverso 1 lettera b, contiene una disposizione corrispondente a quella della Convenzione. Tuttavia nella LTras la disposizione è formulata in termini più ampi, nel senso che il concetto di perturbazione dell'esecuzione appropriata delle misure non si limita alle misure relative all'ambiente. Per un'interpretazione conforme alla Convenzione, l'articolo 7 capoverso 1 lettera b LTras andrebbe utilizzato come motivo di diniego solo quando si tratta di misure adottate dall'autorità per la protezione dell'ambiente;
- solo il motivo di diniego nel caso di una compromissione degli interessi di politica economica e monetaria della Svizzera secondo l'articolo 7 capoverso 1 lettera f LTras si ritrova soltanto in parte all'articolo 4 della Convenzione. Nella misura in cui questi interessi sono inseriti in un contesto internazionale, il motivo di diniego può essere sussunto all'articolo 4 paragrafo 4 lettera b della Convenzione. Se si tratta di una questione puramente nazionale, un diniego del diritto di consultazione basato unicamente sull'articolo 7 capoverso 1 lettera f LTras non sarebbe in armonia con la Convenzione. Sulla base della regola dell'interpretazione conforme alla Convenzione questo motivo di diniego secondo la LTras si applicherebbe quindi solo nella misura in cui fosse inserito in un contesto internazionale e quindi corrispondesse all'articolo 4 paragrafo 4 lettera b della Convenzione.

3.3 Modifiche della legge sulla protezione delle acque (LPAC)

Art. 50/art. 52 cpv. 3

L'articolo 50 LPAC è adeguato conformemente alla regolamentazione della LPAmb (art. 10e). L'articolo 52 capoverso 3 è integrato nell'articolo 50 per via della stretta connessione materiale.

3.4 Modifiche della legge sull'ingegneria genetica (LIG)

Art. 18 cpv. 1

Attualmente la LIG dispone di una regolamentazione propria in merito all'accesso ai documenti presso le autorità, che è prioritaria rispetto alla LTras. Con il rimando alla LPAmb si chiarisce che tale diritto è ora disciplinato secondo le disposizioni della LPAmb e della LTras.

3.5 Entrata in vigore (art. 3 del decreto federale)

Le nuove disposizioni a livello federale richiedono determinati adeguamenti a livello di ordinanza. Inoltre, vari Cantoni devono ancora disciplinare o eventualmente adeguare il diritto di accesso alle informazioni ambientali. Per questo motivo il Consiglio federale dovrà decidere l'entrata in vigore delle modifiche.

3.6 Disbrigo di interventi parlamentari

Il 15 giugno 1998 il Consiglio federale ha dichiarato di accettare la mozione 98.3087 depositata dalla consigliera nazionale Silva Anita Semadeni il 10 marzo 1998, che incarica il Consiglio federale di creare le condizioni giuridiche affinché la Svizzera possa ratificare la Convenzione di Aarhus. Il 15 dicembre 1998 il Consiglio degli Stati ha accolto la mozione. Le modifiche alla LPAmb proposte con il presente progetto creano le condizioni per la ratifica e la trasposizione della Convenzione di Aarhus.

4 Ripercussioni

4.1 Ripercussioni per la Confederazione

Le risorse interne non sono sufficienti per compensare le ripercussioni della trasposizione della Convenzione per la Confederazione. Sono attese ripercussioni sull'effettivo di personale soprattutto per l'UFAM. Anche per l'Ufficio federale di statistica è da prevedere un incremento dell'onere. L'introduzione di una partecipazione del pubblico nell'ambito della procedura di omologazione di organismi geneticamente modificati negli alimenti per animali, nei prodotti alimentari o nei farmaci potrebbe generare un incremento limitato dell'onere anche per altri uffici federali (Ufficio federale dell'agricoltura, Ufficio federale della sanità pubblica, Swiss-med).

In futuro l'UFAM dovrà presentare regolarmente un rapporto agli organi della Convenzione in merito alla trasposizione della Convenzione in Svizzera e partecipare ai corrispondenti incontri internazionali. Dovrà inoltre essere rafforzata l'informazione ambientale attiva: da un lato il rapporto nazionale sullo stato dell'ambiente dovrà essere sottoposto al Parlamento e dall'altro l'UFAM sarà tenuto a informare in modo ancora più attivo sullo stato dell'ambiente. Sarà inoltre necessaria una corrispondente consulenza ai Cantoni per l'attuazione del principio della trasparenza.

Tutto ciò richiederà un posto di lavoro a tempo pieno supplementare presso l'UFAM.

In caso di adesione, ogni anno la Svizzera dovrà versare alla Convenzione un contributo finanziario. L'ammontare del contributo, dell'ordine di 70 000 franchi, si basa sul preventivo e sul programma di lavoro della Convenzione, adottati annualmente dalla Conferenza della Parti. Gli impegni finanziari risultanti per la Svizzera possono essere soddisfatti con le risorse attuali.

4.2 Ripercussioni finanziarie per i Cantoni e i Comuni

Alcuni Cantoni dovranno istituire il diritto di accesso alle informazioni ambientali. L'esperienza della Confederazione nell'attuazione della LTras mostra che l'esecuzione non comporterà un grande onere supplementare. Nel corso degli anni dal 2007 al 2011, l'UFAM ha ricevuto in media 20 richieste di accesso alle informazioni ambientali all'anno, di cui circa il 50 per cento è stato accolto; in quattro casi è stata avviata una procedura di mediazione. Non vi sono stati ricorsi. Anche la valutazione della LTras mostra che l'introduzione della LTras a livello federale ha comportato poche richieste e quindi un carico di lavoro ridotto presso i servizi⁷³. Nel complesso, per i Cantoni che devono istituire il diritto di accesso l'onere dovrebbe quindi essere relativamente ridotto⁷⁴. Quanto all'obbligo per i Cantoni di redigere periodicamente un rapporto sullo stato dell'ambiente occorre tener presente che vari Cantoni lo fanno già. Tutti i Cantoni rilevano dati ambientali e in relazione al formato del rapporto beneficeranno di un'ampia discrezionalità. Il progetto avrà quindi relativamente poche ripercussioni per i Cantoni.

4.3 Ripercussioni per l'economia

Un'informazione ambientale attiva rafforzata e un accesso semplificato ai documenti ufficiali avranno effetti positivi sull'economia. L'economia potrà beneficiare ad esempio di applicazioni innovative. Informazioni significative saranno rese accessibili in tempi rapidi, il che migliorerà il livello di conoscenze degli attori economici.

La trasposizione della Convenzione e il miglioramento dell'informazione ambientale promuoveranno anche la trasparenza del mercato. Ciò dovrebbe quindi andare a vantaggio anche delle PMI e dei consumatori⁷⁵. Un altro vantaggio per l'economia è che, in base al progetto, le informazioni ambientali saranno utilizzate in maniera più uniforme.

⁷³ Rapporto relativo all'esecuzione, ai costi di messa in opera e all'efficacia della legge del 29 giugno 2009 sulla trasparenza, www.edoeb.admin.ch/dokumentation/00652/01405/index.html?lang=it.

⁷⁴ Lo conferma anche uno studio effettuato su mandato dell'Ufficio federale dell'ambiente dal dott. Markus Spinatsch, Beratung für Politik und Verwaltung, nel 2004 presso i Cantoni.

⁷⁵ In base alla banca dati sul rumore in Svizzera (sonbase), elaborata su mandato dell'UFAM, ad esempio, è possibile calcolare in dettaglio il rumore del traffico per tutto il territorio svizzero (www.bafu.admin.ch/sonbase). Questa banca dati è utilizzata particolarmente dalle imprese per valutare gli immobili e determinare la qualità della loro ubicazione.

Per quanto riguarda l'inserimento di altri impianti industriali nell'allegato degli impianti soggetti all'EIA, occorre precisare che in Svizzera tale decisione riguarda circa 50 impianti⁷⁶. L'EIA va effettuato però solo nel caso di una nuova costruzione o di importanti modifiche. Le ripercussioni economiche possono pertanto essere considerate ridotte. La descrizione delle alternative nel rapporto sull'impatto ambientale non comporta praticamente alcun onere supplementare per il richiedente, trattandosi unicamente di una panoramica delle principali alternative valutate prima di presentare la domanda.

4.4 Altre ripercussioni

L'informatizzazione dell'Amministrazione contribuisce in modo essenziale a realizzare quanto chiede la Convenzione di Aarhus ed è quindi di grande importanza. La via elettronica (Internet) facilita l'accesso diretto del pubblico ai documenti ufficiali. Allo stesso tempo in questo modo si riduce il lavoro dell'Amministrazione per la gestione delle richieste di accesso individuali ai documenti ufficiali.

5 Programma di legislatura

Il progetto era stato annunciato nel rapporto del 25 febbraio 2004⁷⁷ sul programma di legislatura 2003–2007, ma non viene annunciato nel messaggio del 25 gennaio 2012⁷⁸ sul programma di legislatura 2011–2015 e nel decreto federale sul programma di legislatura (Disegno)⁷⁹. Siccome una popolazione ben informata in materia ambientale consente alla Svizzera di attuare una protezione efficace dell'ambiente e della natura, il progetto è comunque in sintonia con l'obiettivo numero 23 del programma di legislatura 2011–2015.

6 Aspetti giuridici

6.1 Costituzionalità

Secondo l'articolo 54 capoverso 1 Cost. la Confederazione ha la competenza di concludere trattati internazionali. Secondo l'articolo 166 capoverso 2 Cost. i trattati internazionali vengono approvati dall'Assemblea federale a meno che la loro conclusione non sia di competenza del Consiglio federale in virtù della legge o di un trattato internazionale. Una simile delega delle competenze al Consiglio federale per l'approvazione della presente Convenzione non sussiste; l'approvazione della Convenzione è quindi di competenza dell'Assemblea federale.

La modifica della LPAmb si basa sulla competenza legislativa generale di cui all'articolo 74 Cost., secondo il quale la Confederazione può emanare prescrizioni sulla protezione dell'uomo e del suo ambiente naturale da effetti nocivi o molesti. La

⁷⁶ I tipi di impianto interessati concretamente sono enumerati nella nota 43.

⁷⁷ FF **2004** 969

⁷⁸ FF **2012** 305

⁷⁹ FF **2012** 447

modifica della LPAc e della LIG si basa sugli articoli 76 e 120 Cost., secondo i quali la Confederazione emana disposizioni sulla protezione delle acque e protegge l'essere umano e l'ambiente dagli abusi dell'ingegneria genetica.

6.2 Referendum

Secondo l'articolo 141 capoverso 1 lettera d Cost. i trattati internazionali di durata indeterminata e indenunciabili, che prevedono l'adesione a un'organizzazione internazionale o che comprendono disposizioni importanti contenenti norme di diritto o per la cui trasposizione è necessaria l'emanazione di leggi federali, sottostanno a referendum facoltativo. La presente Convenzione è di durata indeterminata ma denunciabile. Non prevede l'adesione a un'organizzazione internazionale. Essa richiede però adeguamenti di leggi federali (in particolare della LPAmb) e sottostà quindi a referendum facoltativo secondo l'articolo 141 capoverso 1 lettera d numero 3 Cost.

Anche la modifica separata della LPAmb e di conseguenza anche della LPAc e della LIG sottostà a referendum facoltativo secondo l'articolo 141 capoverso 1 lettera a Cost.

6.3 Forma dell'atto

Se il decreto di approvazione di un trattato internazionale sottostà a referendum facoltativo, l'Assemblea federale può inserire nel decreto di approvazione le modifiche di legge necessarie per la trasposizione del trattato (art. 141a cpv. 2 Cost). Il Consiglio federale chiede pertanto di integrare la modifica della LPAmb nel decreto che approva la Convenzione.