



19.409

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

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

del 22 gennaio 2024

---

Onorevoli colleghi,

con il presente rapporto vi sottoponiamo il progetto di modifica della legge federale sulla protezione della natura e del paesaggio (LPN)<sup>1</sup>, che trasmettiamo nel contempo per parere al Consiglio federale.

La Commissione vi propone di approvare il progetto di legge allegato.

22 gennaio 2024

In nome della Commissione:

Il presidente, Christian Imark

<sup>1</sup> FF 2024 409

## Compendio

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

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

# Rapporto

## 1 Situazione iniziale

Il 14 marzo 2019 il consigliere nazionale Philipp Matthias Bregy ha presentato l'iniziativa parlamentare 19.409 «Diritto di ricorso delle associazioni. Evitare una sfida tra Davide e Golia». L'iniziativa chiede che la legge federale del 1° luglio 1966<sup>2</sup> sulla protezione della natura e del paesaggio (LPN) sia modificata in modo da limitare il diritto di ricorso delle organizzazioni secondo l'articolo 12 LPN qualora si tratti di singoli progetti di minore importanza all'interno della zona edificabile.

Nell'ambito della procedura d'esame preliminare delle iniziative parlamentari (art. 109 cpv. 2 della legge del 13 dicembre 2002<sup>3</sup> sul Parlamento), il 10 agosto 2020 la Commissione dell'ambiente, della pianificazione del territorio e dell'energia del Consiglio nazionale (CAPTE-N) ha deciso, con 13 voti contro 10 e 1 astensione, di dare seguito all'iniziativa. Il 16 ottobre 2020, con 8 voti contro 4, la Commissione omologa del Consiglio degli Stati si è allineata alla decisione della CAPTE-N. In seguito la CAPTE-N ha elaborato un progetto preliminare, lo ha approvato il 28 marzo 2023 con 13 voti contro 9 e 1 astensione e lo ha posto in consultazione.

La Commissione ha esaminato i risultati della procedura di consultazione nella sua seduta del 22 gennaio 2024 e rilevato la necessità di continuare i suoi lavori legislativi. Visto che i partecipanti alla procedura di consultazione si sono pronunciati essenzialmente sulle proposte della Commissione e delle minoranze presenti nel progetto preliminare, senza avanzare richieste di modifica sostanziali, la Commissione ha approvato il progetto, con 14 voti contro 8 e 1 astensione, senza apportarvi modifiche.

## 2 Necessità di agire e obiettivi

Il diritto di ricorso delle organizzazioni di protezione dell'ambiente è stato introdotto nel 1967. Dapprima è stato sancito nella LPN, nel 1983 anche nella legge del 7 ottobre 1983<sup>4</sup> sulla protezione dell'ambiente (LPAmb). Le organizzazioni di protezione dell'ambiente legittimate a ricorrere<sup>5</sup> possono presentare ricorso contro determinati progetti dei Cantoni o della Confederazione per violazione di disposizioni della legislazione federale in materia di protezione dell'ambiente. In questo modo possono far valutare dal giudice se un progetto è conforme alla legge. Un'iniziativa popolare con-

<sup>2</sup> RS 451

<sup>3</sup> RS 171.10

<sup>4</sup> RS 814.01

<sup>5</sup> Un'organizzazione di protezione dell'ambiente è legittimata a ricorrere secondo l'articolo 55 LPAmb o secondo l'articolo 12 LPN se si occupa a livello nazionale da almeno dieci anni di protezione dell'ambiente o di protezione della natura, del paesaggio, della conservazione dei monumenti storici o di scopi affini. L'organizzazione deve perseguire scopi meramente ideali; eventuali attività economiche devono servire a conseguire gli scopi ideali. Spetta al Consiglio federale designare tali organizzazioni.

tro tale diritto di ricorso delle associazioni è stata respinta il 30 novembre 2008 dal 66 per cento dei votanti.

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

Nell'ambito della LPN le associazioni sono legittimate a ricorrere contro decisioni adottate in adempimento di compiti della Confederazione e con un legame con la protezione della natura e del paesaggio. I Cantoni adempiono compiti della Confederazione in particolare quando rilasciano autorizzazioni secondo il diritto federale in materia ambientale (p. es. un'autorizzazione di dissodamento secondo la legge forestale [LFo]). Si ritiene tuttavia che i Cantoni adempiano un compito della Confederazione anche quando, nell'ambito di decisioni, applicano diritto federale per il quale la Confederazione dispone di una competenza globale e la cui attuazione ha ricadute sull'ambiente (p. es. disposizioni concernenti la legge del 20 marzo 2015<sup>6</sup> sulle abitazioni secondarie, [LASec]).

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

### 3 Risultati della procedura di consultazione

La procedura di consultazione, che si è svolta dall'11 aprile all'11 luglio 2023, ha permesso ai Cantoni e alle cerchie interessate di prendere posizione sul progetto preliminare. I pareri sono molto contrastanti: 34 partecipanti alla consultazione hanno approvato la proposta di modifica di legge e 34 l'hanno respinta. La maggioranza dei Cantoni (14) si è pronunciata a favore del progetto preliminare rilevando che è necessario agire, evidenziando che il diritto di ricorso è mantenuto per i siti sensibili. Tuttavia, una minoranza di dieci Cantoni ha espresso parere negativo sostenendo che il basso numero di ricorsi non giustifica questa modifica di legge, la cui applicazione potrebbe comportare incertezza giuridica. Anche i partiti politici sono divisi: UDC, PLR e Il Centro approvano il progetto, mentre i Verdi e il PS lo respingono. Le associazioni favorevoli al progetto hanno giudicato equilibrate le disposizioni proposte; alcune auspicano inoltre che la superficie di riferimento sia portata oltre i 400 m<sup>2</sup>. D'altro canto, alcuni contrari hanno criticato la scelta di stabilire come riferimento la superficie di piano, poiché lo ritengono un parametro impreciso, arbitrario e facil-

<sup>6</sup> RS 702

mente aggirabile. Infine, una maggioranza dei contrari al progetto ritiene che, qualora la modifica di legge sia adottata, si debbano sostenere le proposte di minoranza concernenti il capoverso 1<sup>bis</sup>, frase introduttiva, lettera c et lettera d.

## **4 Punti essenziali del progetto**

### **4.1 La normativa proposta**

Il progetto prevede all'articolo 12 capoverso 1<sup>bis</sup> LPN che il diritto di ricorrere secondo l'articolo 12 e seguenti LPN contro decisioni concernenti edifici abitativi con una superficie di piano<sup>7</sup> inferiore a 400 m<sup>2</sup> all'interno di zone edificabili non sia più riconosciuto. Le organizzazioni restano tuttavia legittimate a ricorrere nel caso di progetti previsti in zone particolarmente sensibili. Concretamente si tratta di progetti all'interno di centri abitati protetti, nelle immediate vicinanze di luoghi storici o monumenti culturali, come pure di progetti all'interno di biotopi d'importanza nazionale, regionale o locale o all'interno di spazi riservati alle acque. Nel caso di progetti pianificati al di fuori della zona edificabile, le organizzazioni dovrebbero essere in generale legittimate a ricorrere senza limitazioni.

### **4.2 Proposte di minoranza**

Una minoranza propone di non entrare in materia, ritenendo che il disciplinamento prospettato sia contrario alla protezione della natura e del paesaggio. Il diritto di ricorso delle associazioni rafforza sia la protezione degli insediamenti e del paesaggio sia l'attuazione della legislazione in materia ambientale e non deve quindi essere limitato.

Una seconda minoranza propone che le associazioni siano legittimate a ricorrere soltanto contro decisioni concernenti edifici abitativi con una superficie di piano inferiore a 250 m<sup>2</sup> (al posto di 400 m<sup>2</sup>). Una terza minoranza chiede inoltre che sia mantenuto senza limitazioni il diritto di ricorso anche contro decisioni concernenti edifici abitativi situati all'interno di zone edificabili che sembrano idonee per un dezonamento (art. 12 cpv. 1<sup>bis</sup> lett. c LPN). Infine, una quarta minoranza propone che le associazioni restino legittimate a ricorrere senza alcuna limitazione contro decisioni concernenti edifici abitativi assoggettati alla LASEc (art. 12 cpv. 1<sup>bis</sup> lett. d LPN).

<sup>7</sup> La superficie di piano è calcolata secondo la norma SIA 416:2003 (SN 504 416). Questo standard utilizzato a livello nazionale, chiaramente definito e facile da calcolare, è preferibile alla superficie lorda, che è definita nei Cantoni in modi diversi. La superficie di piano comprende la superficie dei piani accessibili chiusi su tutti i lati, comprese le aree di costruzione. Le superfici esterne, come balconi o terrazze, non sono incluse nel calcolo.

## 5 Commento ai singoli articoli

### 5.1 Art. 12 cpv. 1<sup>bis</sup> e art. 25<sup>e</sup> LPN

#### *Art. 12 cpv. 1<sup>bis</sup>, frase introduttiva*

L'articolo 12 capoverso 1<sup>bis</sup> (frase introduttiva) stabilisce che non è più riconosciuto il diritto di ricorrere secondo l'articolo 12 LPN nel caso di edifici abitativi situati all'interno della zona edificabile con una superficie di piano inferiore a 400 m<sup>2</sup>.

#### *Art. 12 cpv. 1<sup>bis</sup> lett. a*

Per progetti con ripercussioni su insediamenti, luoghi storici o monumenti culturali importanti, il diritto di ricorso deve essere preservato. Per quanto riguarda la deroga per gli insediamenti importanti, entrano soprattutto in linea di conto gli insediamenti d'importanza nazionale, che figurano nell'inventario federale degli insediamenti svizzeri da proteggere (ISOS, cfr. ordinanza del 13 novembre 2019<sup>8</sup> riguardante l'inventario federale degli insediamenti svizzeri da proteggere; OISOS). È indicato limitare questa deroga alle componenti dell'insediamento cui è stato attribuito l'obiettivo di conservazione A, ovvero quello più elevato<sup>9</sup>. A livello di Cantoni e Comuni gli insediamenti importanti sono spesso protetti in quanto considerati zone protette cantonali e comunali secondo l'articolo 17 capoverso 1 lettera c della legge federale del 22 giugno 2019<sup>10</sup> sulla pianificazione del territorio (LPT). I Cantoni e i Comuni stabiliscono zone protette anche per tutelare luoghi storici (zone archeologiche protette) o monumenti naturali e culturali. Per proteggere gli oggetti summenzionati, i Cantoni e i Comuni hanno anche la possibilità di emanare decisioni e stipulare contratti. Le decisioni concernenti edifici abitativi possono riguardare l'oggetto direttamente – in particolare nell'ambito di progetti di ristrutturazione – o indirettamente, laddove sono interessate le immediate vicinanze – ad esempio nel caso di un ampliamento.

Gli oggetti d'importanza nazionale e cantonale sono definiti dal Consiglio federale a livello di ordinanza per analogia all'articolo 32<sup>b</sup> dell'ordinanza del 28 giugno 2000<sup>11</sup> sulla pianificazione del territorio (OPT), che concerne gli impianti solari su monumenti culturali. Le conseguenze sono rilevanti se compromettono gli obiettivi di protezione definiti per i luoghi storici o i monumenti culturali.

<sup>8</sup> RS 451.12

<sup>9</sup> Cfr. le Direttive del 1° gennaio 2020 concernenti l'ISOS (Dir. ISOS). L'ISOS è in corso di revisione. Attualmente sono in vigore sia gli insediamenti rilevati secondo il metodo di inventariazione iniziale, sia quelli secondo il metodo utilizzato dal 1° gennaio 2017. Il nuovo metodo poggia sugli stessi principi e regole di base del metodo originale ma presenta alcune differenze minori nella sistematica e nella terminologia (cfr. la tabella con le spiegazioni sulle differenze nell'allegato alle Dir. ISOS). Il diritto di ricorso deve essere preservato senza limitazioni nel caso di componenti dell'insediamento con obiettivo di conservazione A secondo il nuovo metodo e con obiettivo di conservazione A e a secondo il metodo originario.

<sup>10</sup> RS 700

<sup>11</sup> RS 700.1



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

## **6 Ripercussioni**

### **6.1 Ripercussioni per la Confederazione**

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

### **6.2 Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni, per le città, gli agglomerati e le regioni di montagna**

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

### **6.3 Ripercussioni sull'economia**

Il progetto non ha praticamente alcuna ripercussione sull'economia.

### **6.4 Ripercussioni sull'ambiente**

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

## **7 Aspetti giuridici**

### **7.1 Costituzionalità**

La prevista limitazione del diritto di ricorso delle associazioni è conforme all'articolo 78 Cost.<sup>14</sup>.

### **7.2 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera**

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

### **7.3 Forma dell'atto**

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

### **7.4 Subordinazione al freno alle spese**

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

### **7.5 Conformità alla legge sui sussidi**

Il progetto non prevede la concessione di sussidi.

### **7.6 Delega di competenze legislative**

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

<sup>14</sup> RS 101

## 7.7 **Protezione dei dati**

Non è necessario alcun trattamento di dati secondo la legge sulla protezione dei dati (LPD)<sup>15</sup> in cui si ponga la questione della protezione della personalità e dei diritti fondamentali delle persone.

<sup>15</sup> RS 235.1