

12.402

Iniziativa parlamentare

La Commissione federale per la protezione della natura e del paesaggio e i suoi compiti come perito

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

del 20 marzo 2018

Compendio

In virtù della Costituzione federale, nell'adempimento dei suoi compiti la Confederazione prende in considerazione gli obiettivi della protezione della natura e del paesaggio. Ha cura dei paesaggi, dei siti caratteristici, dei luoghi storici nonché dei monumenti naturali e culturali; quando l'interesse pubblico lo richieda, li conserva integri. Una ponderazione degli interessi tra protezione e utilità si rivela di conseguenza necessaria nell'ambito della protezione della natura e del paesaggio (art. 78 cpv. 2 Cost.).

Il vigente articolo 6 capoverso 2 della legge federale sulla protezione della natura e del paesaggio (LPN) disciplina le condizioni necessarie affinché le autorità decisionali competenti possano esaminare un'eventuale deroga al principio secondo cui un oggetto dev'essere conservato intatto nelle condizioni stabilite dagli inventari federali ai sensi dell'articolo 5 LPN e procedere quindi a una ponderazione degli interessi. Questo è il caso oggi quando interessi all'utilizzazione equivalenti o superiori d'importanza nazionale si oppongono all'interesse di protezione. Il vigente articolo 7 capoverso 2 LPN disciplina i compiti della Commissione federale per la protezione della natura e del paesaggio (CFNP) o della Commissione federale dei monumenti storici (CFMS) per quanto concerne la redazione e l'oggetto delle sue perizie.

L'articolo 6 capoverso 2 LPN qui modificato stabilisce sul piano della legge che la ponderazione di interessi tra la protezione degli oggetti d'importanza nazionale e l'utilità dei progetti proposti è possibile anche per determinati progetti cantonali. Da tale disposizione traspare la volontà della Commissione di attribuire maggiore importanza agli interessi dei Cantoni nell'ambito di tale ponderazione.

L'aggiunta del nuovo capoverso 3 all'articolo 7 LPN ha lo scopo di precisare l'importanza giuridica delle perizie della CFNP e della CFMS dal profilo procedurale. Tale precisazione iscrive nella legge la prassi corrente secondo cui le perizie di ambedue le commissioni non costituiscono l'unica base decisionale bensì una fra le tante considerate per i progetti riguardanti oggetti iscritti negli inventari federali. La certezza del diritto sarà in tal modo rafforzata nel quadro delle procedure di autorizzazione.

Con la presente revisione si intendono mantenere i requisiti elevati per gli interventi su oggetti iscritti negli inventari federali; rimangono invariate anche le procedure relative alla valutazione di tali interventi. L'allentamento materiale dell'articolo 6 capoverso 2 LPN allarga tuttavia la cerchia dei progetti possibili, ampliando di conseguenza anche il margine d'apprezzamento delle autorità decisionali competenti della Confederazione e dei Cantoni. Con il nuovo articolo 12 della legge sull'energia in combinato disposto con gli articoli 8 e 9 dell'ordinanza sull'energia, il legislatore ha riconosciuto che gli impianti destinati all'utilizzazione delle energie rinnovabili rivestono un interesse nazionale a partire da determinate dimensioni. Gli impianti pianificati in un inventario di cui all'articolo 5 LPN possono pertanto dare luogo a una ponderazione di interessi in base al diritto vigente.

Rapporto

1

Genesi del progetto

Il 29 febbraio 2012 il consigliere agli Stati Joachim Eder aveva presentato un'iniziativa parlamentare mirante ad adeguare gli articoli 6 capoverso 2 e 7 capoverso 3 della legge federale del 1° luglio 1966¹ sulla protezione della natura e del paesaggio (LPN). Scopo dell'iniziativa è, da un lato, attribuire in futuro alle perizie della CFNP e della CFMS un ruolo importante ma non determinante ed esclusivo; dall'altro, nella ponderazione degli interessi di cui all'articolo 6 capoverso 2 LPN, considerare a determinate condizioni anche l'interesse a un intervento da parte dei Cantoni. L'autore dell'iniziativa aveva in particolare motivato la necessità di legiferare osservando che le procedure di autorizzazione avrebbero un effetto frenante sulla realizzazione di progetti, specialmente nell'ambito delle energie rinnovabili.

Nel quadro dell'esame preliminare, il 17 gennaio 2013 la Commissione dell'ambiente, della pianificazione del territorio e dell'energia del Consiglio degli Stati (CAPTE-S) ha dato seguito all'iniziativa con 7 voti contro 4. Con 13 voti contro 11 e 1 astensione, l'8 aprile 2013 la commissione omologa del Consiglio nazionale si è allineata a questa decisione conformemente all'articolo 109 capoverso 3 della legge del 13 dicembre 2002² sul Parlamento (LParl). Temendo che un indebolimento dell'importanza delle perizie della CFNP e della CFMS potesse compromettere la tutela della natura e del paesaggio, le minoranze di ambedue le Commissioni erano del parere che non occorresse intervenire.

Secondo l'articolo 111 capoverso 1 LParl, la Commissione elabora un progetto di atto legislativo entro due anni. Durante quattro sedute tenutesi nel 2013 e 2014, la CAPTE-S ha proceduto all'elaborazione di una modifica della LPN che permettesse di attuare gli obiettivi dell'iniziativa. Il 1° settembre 2014 è stato così ultimato un relativo progetto preliminare destinato alla procedura di consultazione. Con 6 voti contro 6 e il voto decisivo del presidente, la Commissione ha invece deciso di attendere la conclusione dei lavori del Parlamento sulle disposizioni relative alla nozione di interesse nazionale degli impianti destinati all'impiego delle energie rinnovabili prima di avviare la procedura di consultazione. In questa prospettiva il Consiglio degli Stati ha approvato all'unanimità una prima proroga del termine di trattazione dell'iniziativa secondo l'articolo 113 capoverso 1 LParl. Nel quadro della revisione totale del 30 settembre 2016³ della legge sull'energia (LEne), il Parlamento ha infine deciso di attribuire un interesse nazionale all'impiego e allo sviluppo delle energie rinnovabili. L'interesse nazionale alla realizzazione di questi progetti è considerato equivalente ad altri interessi nazionali (art. 12 LEne).

Dopo l'accettazione della revisione della legge sull'energia il 17 maggio 2017 in votazione popolare, la Commissione ha ripreso le deliberazioni sull'elaborazione di un progetto preliminare nel quadro dell'iniziativa. Una maggioranza è giunta alla conclusione che, nonostante la nuova normativa concernente gli impianti destinati

¹ RS 451

² RS 171.10

³ RS 730.0

all'impiego delle energie rinnovabili di cui all'articolo 12 LEne, permanga la necessità di legiferare nel senso proposto dall'iniziativa. Per poter elaborare un corrispondente progetto preliminare, essa ha quindi nuovamente proposto al Consiglio degli Stati una proroga del termine secondo l'articolo 113 capoverso 1 LParl. Una minoranza della Commissione era però del parere che le disposizioni della nuova legge sull'energia rappresentassero una soluzione di compromesso che terrebbe già sufficientemente conto delle richieste dell'iniziativa e riteneva pertanto che il margine di manovra disponibile fosse esaurito. Di conseguenza, ha proposto di togliere dal ruolo l'iniziativa. Il Consiglio degli Stati ha dato seguito alla proposta della minoranza e deciso il 14 settembre 2017, con 27 voti contro 16, di rinviare il termine di trattazione fino alla sessione autunnale 2019.

Il 20 marzo 2018 la Commissione ha votato il progetto preliminare con 7 voti contro 5 e ha avviato la procedura di consultazione. Una minoranza propone di non entrare nel merito.

La maggioranza della Commissione sottolinea che la modifica della legge mira a rafforzare il ruolo dei Cantoni. A tale riguardo, in futuro gli interessi cantonali giustificabili dovrebbero essere considerati nell'ambito della ponderazione degli interessi, affinché in futuro possa essere autorizzato un maggior numero di progetti inerenti a oggetti d'importanza nazionale. Le attuali procedure e competenze rimarrebbero invariate, ciò che permetterebbe di garantire un'attenta ponderazione fra gli interessi di protezione e gli interessi di utilizzazione. La precisazione sull'importanza procedurale della CFNP e della CFMS nell'articolo 7 capoverso 3 non è stata in alcun modo contestata poiché già corrispondente alla prassi corrente.

La minoranza della Commissione respinge il progetto preliminare ritenendo che le richieste dell'iniziativa siano già ampiamente soddisfatte dalle nuove disposizioni degli articoli 12 e 13 della legge sull'energia. Teme inoltre che la modifica dell'articolo 6 capoverso 2 comporti un aumento degli interventi negli oggetti iscritti negli inventari rendendo così più difficile la conservazione integra degli oggetti di maggiore rilievo nell'ambito della protezione della natura e del paesaggio. La minoranza è infine persuasa che l'esame di progetti relativi a oggetti d'importanza nazionale iscritti negli inventari diverrebbe più difficile e più complesso a causa della ponderazione degli interessi fra i piani federali della Confederazione, da un lato, e dei Cantoni, dall'altro, che condurrebbe verosimilmente a una maggiore incertezza del diritto. Infine la minoranza ha sollevato dubbi quanto alla costituzionalità della nuova disposizione dell'articolo 6 capoverso 2.

2 Punti essenziali del progetto

La modifica di legge mira ad aumentare la certezza del diritto, in particolare nel quadro della procedura di autorizzazione di progetti che comportano una deroga alla disposizione secondo cui un oggetto d'importanza nazionale dev'essere conservato intatto.

Secondo l'articolo 6 capoverso 2 LPN, nella ponderazione degli interessi tra protezione e utilità è possibile derogare alla disposizione secondo cui un oggetto dev'essere conservato intatto se interessi equivalenti o superiori della Confederazio-

ne o dei Cantoni lo giustificano. In tal modo si vuole conferire maggiore importanza agli interessi dei Cantoni.

Il nuovo articolo 7 capoverso 3 LPN iscrive nella legge una prassi corrente secondo cui la base decisionale relativa a tali progetti è costituita non soltanto dalle perizie della CFNP e della CFMS bensì anche da altri documenti.

2.1 Articolo 6 capoverso 2 LPN

2.1.1 Diritto vigente

L'articolo 5 capoverso 1 LPN sancisce che, sentiti i Cantoni, il Consiglio federale compila gli inventari degli oggetti d'importanza nazionale. Esso ha costituito tre inventari sulla base di questa disposizione: l'Inventario federale dei paesaggi, siti e monumenti naturali d'importanza nazionale (IFP)⁴, l'Inventario federale degli insediamenti svizzeri da proteggere d'importanza nazionale (ISOS)⁵ nonché l'Inventario federale delle vie di comunicazione storiche della Svizzera (IVS)⁶.

In virtù dell'articolo 6 capoverso 1 LPN, l'iscrizione di un oggetto d'importanza nazionale in un inventario federale indica che l'oggetto merita sì di essere conservato intatto ma, in ogni caso, per mezzo di eventuali provvedimenti di ripristino o di adeguati provvedimenti di sostituzione di essere salvaguardato nella misura del possibile.

Secondo il diritto vigente, l'articolo 6 capoverso 2 LPN disciplina quanto segue:

«Il principio secondo il quale un oggetto dev'essere conservato intatto nelle condizioni stabilite nell'inventario non soffre deroghe nell'adempimento dei compiti della Confederazione, sempreché non s'opponga un interesse equivalente o maggiore, parimente d'importanza nazionale».

L'articolo 6 capoverso 2 LPN concretizza la relazione tra protezione e utilità – ossia tra l'interesse a proteggere e l'interesse a intervenire – e si applica esclusivamente nel caso dell'adempimento di un compito della Confederazione suscettibile di arrecare un grave danno all'oggetto protetto. La nozione di compito della Confederazione è concretizzata nell'articolo 2 LPN che menziona a titolo illustrativo l'elaborazione di progetti, la costruzione e la modificazione di opere e di impianti da parte della Confederazione, il conferimento di concessioni e di permessi nonché l'assegnazione di sussidi. Dato però che tale elenco non è esaustivo, rimane da dimostrare nel singolo caso se vi è un compito della Confederazione.

L'adempimento di un compito della Confederazione non implica necessariamente una procedura federale (cfr. in generale n. 2.2.1). Un tale compito può essere adempito anche nel quadro di una procedura cantonale, segnatamente ogni volta che il diritto federale è materialmente determinante. È il caso, ad esempio, per le autorizzazioni di dissodamento di cui all'articolo 5 della legge del 4 ottobre 1991⁷ sulle foreste (LFO) o di un'autorizzazione per edifici fuori dalle zone edificabili secondo l'articolo 24 della legge del 22 giugno 1979⁸ sulla pianificazione del

⁴ RS 451.11

⁵ RS 451.12

⁶ RS 451.13

⁷ RS 921.0

⁸ RS 700

territorio (LPT). L'esistenza di un compito della Confederazione non lascia tuttavia automaticamente dedurre che l'interesse a intervenire sia sempre d'importanza nazionale.

L'articolo 6 capoverso 2 LPN concretizza dal profilo materiale la ponderazione degli interessi prevista dall'articolo 78 capoverso 2 della Costituzione federale.⁹ Il processo di ponderazione tra interessi di protezione e interessi di utilizzazione viene formalmente preimpostato e materialmente limitato (cfr. *Tschannen/Mösching*, Nationale Bedeutung von Aufgaben- und Eingriffsinteressen im Sinne von Art. 6 Abs. 2 NHG, Berna 2012, pag. 18).¹⁰ L'articolo 6 capoverso 2 LPN stabilisce esigenze più severe di quelle disciplinate ad esempio dall'articolo 3 capoverso 1 LPN, dall'articolo 22 LPT o dall'articolo 5 LFo.

Gli interventi che *non danneggiano* le caratteristiche di un oggetto protetto da un inventario sono ammissibili senza ponderazione di interessi. Secondo la giurisprudenza del Tribunale federale i *danni lievi* agli obiettivi di protezione non rappresentano alcuna deroga alla conservazione integra dell'oggetto inserito in un inventario. In caso di tali interventi di lieve entità – che non devono essere fondati su un interesse di importanza nazionale – è sufficiente una semplice ponderazione degli interessi (DTF 123 II 256, consid. 6 d).

L'ammissibilità di un intervento suscettibile di arrecare un *grave danno* a un oggetto protetto iscritto in un inventario, va accertata mediante un esame a tre fasi (cfr. in dettaglio *Tschannen/Mösching*, op. cit., pag. 17 segg.):

1^a fase: determinazione degli interessi

In primo luogo vanno determinati gli interessi di protezione e gli interessi di utilizzazione. Sul fronte dell'*intervento* sono considerati *soltanto gli interessi «parimenti d'importanza nazionale»*. Dal solo fatto che un compito sia di principio riconosciuto d'importanza nazionale (ad es. l'utilizzazione di energie rinnovabili quale interesse generale all'adempimento di un compito) non si può ancora desumere che anche ciascun progetto concreto volto alla realizzazione del compito (ad es. l'interesse particolare a un intervento quale la costruzione di una centrale idroelettrica) sia anch'esso automaticamente d'importanza nazionale.

2^a fase: valutazione degli interessi

Una volta determinati gli interessi relativi a un intervento, essi devono essere ponderati e occorre stabilire se sono almeno equivalenti agli interessi di protezione.

3^a fase: ponderazione effettiva degli interessi

Nella misura in cui i requisiti di cui alla 1^a e alla 2^a fase siano adempiti, occorre ponderare fra loro gli interessi a intervenire e quelli volti a proteggere. Siccome ambedue gli interessi devono essere d'importanza nazionale si tratta di una ponderazione di interessi posti sullo stesso piano federale.

Determinati casi specifici hanno indotto l'autore dell'iniziativa a chiedere una modifica della legge. È il caso ad esempio di un progetto per una discarica di rifiuti inerti nel Cantone di Zugo, la cui realizzazione non ha potuto aver luogo a causa degli interventi massicci al lago di Zugo iscritto nell'IFP. Parimenti, una perizia negativa

⁹ RS 101

¹⁰ La perizia è disponibile al seguente indirizzo:

<https://www.bafu.admin.ch/bafu/it/home/temi/paesaggio/diritto/parere.html>

della CFNP ha impedito la realizzazione di una centrale di pompaggio nella Zwischbergental (VS). Allo stesso modo è stato abbandonato un progetto relativo a una teleferica nell'IFP «Oberengadiner Seenlandschaft und Berninagruppe» (GR) in ragione dei danni valutati come gravi che avrebbe arrecato al paesaggio.

Vanno però menzionati anche alcuni esempi della legislazione vigente con effetti positivi: fondandosi su una perizia della CFNP, il Tribunale federale ha deciso che una piccola centrale idroelettrica nella Lötschental (VS) fosse realizzabile nel «Ber-ner Hochalpen und Aletsch-Bietschhorngebiet» (IFP) nonostante il ricorso interposto da terzi contro tale impianto al fine di proteggere il paesaggio. In un altro caso il Tribunale amministrativo vodese ha potuto vietare la costruzione di un parcheggio all'aperto sulla base delle prescrizioni vigenti nella località di «St-Saphorin» (ISOS; IFP «Lavaux»).

2.1.2 Nuovo diritto

Il nuovo articolo 6 capoverso 2 LPN ha il tenore seguente:

"Nell'adempimento dei compiti della Confederazione, una deroga al principio secondo cui un oggetto deve essere conservato intatto nelle condizioni stabilite nell'inventario può entrare in linea di conto soltanto se motivata da un determinato interesse equivalente o superiore della Confederazione o dei Cantoni.

Anche la modifica proposta mantiene la ponderazione degli interessi in tre fasi: 1. determinazione degli interessi della Confederazione o dei Cantoni, 2. valutazione degli interessi (importanza equivalente o superiore) e 3. ponderazione effettiva degli interessi.

Nella prima fase relativa alla determinazione degli interessi, anche con la modifica in esame occorre ancora distinguere tra *l'interesse generale del compito* e *l'interesse concreto all'intervento*.

Secondo la modifica prevista, la ponderazione degli interessi è già resa tuttavia possibile qualora all'interesse di protezione d'importanza nazionale si opponga un «interesse equivalente o superiore della Confederazione o dei Cantoni». Le possibilità di ponderazione degli interessi vengono in tal modo ulteriormente ampliate rispetto a oggi, segnatamente nel caso di progetti di utilizzazione che dovrebbero essere motivati da ulteriori interessi dei Cantoni ritenuti equivalenti o superiori rispetto agli interessi di protezione pur non rivestendo importanza nazionale. S'impone pertanto un confronto per valutare se «*interessi equivalenti o superiori*» della Confederazione o dei Cantoni si oppongono all'interesse di protezione. Tale confronto avrà ora luogo a due livelli diversi, quello federale (interesse di protezione nazionale) e quello cantonale nel caso in cui si tratti di valutare l'interesse cantonale a intervenire.

Per l'utilizzazione e lo sviluppo di energie rinnovabili, il Parlamento ha introdotto, nel quadro della revisione totale della legge sull'energia, una nuova disposizione concernente la ponderazione degli interessi a livello nazionale (art. 12 LEne). L'utilizzazione e lo sviluppo di energie rinnovabili sono d'interesse nazionale (interesse del compito), mentre i singoli impianti destinati all'utilizzazione di energie rinnovabili lo sono quando raggiungono determinate dimensioni e una certa importanza (interesse dell'intervento). Il Consiglio federale ha iscritto i corrispondenti valori per le centrali idroelettriche ed eoliche negli articoli 8 e 9 dell'ordinanza del

1° novembre 2017¹¹ sull'energia (OEn).¹² Con questo nuovo disciplinamento gli impianti destinati all'utilizzazione delle energie rinnovabili pianificati in un oggetto iscritto in un inventario ai sensi dell'articolo 5 LPN e che comportano un grave danno a tale oggetto possono essere sottoposti direttamente a una ponderazione degli interessi complessiva che, di regola, viene realizzata dai Cantoni.

2.2 Articolo 7 LPN

2.2.1 Diritto vigente

In caso di danno a un oggetto protetto d'importanza nazionale di cui all'articolo 5 LPN, l'articolo 7 LPN prevede la possibilità di richiedere una perizia alla competente commissione consultiva. Qualora, nell'adempimento di un compito federale, vi è la possibilità che l'oggetto protetto possa subire un danno *grave* o in questo contesto sorgono questioni d'importanza fondamentale, si deve ricorrere alla perizia della commissione consultiva ai sensi dell'articolo 7 capoverso 2 LPN.

La perizia è redatta a destinazione dell'autorità federale o cantonale cui spetta la decisione. Questa autorità, denominata anche autorità dirigente, è competente per la ponderazione degli interessi secondo l'articolo 6 capoverso 2 LPN. Oltre alla perizia menzionata, l'autorità fonda la sua ponderazione su altre basi decisionali quali in particolare la documentazione relativa alla domanda, al progetto e alla pianificazione, i pareri di autorità specializzate cantonali e federali, le opposizioni, come pure accertamenti e considerazioni propri dell'autorità decisionale.

2.2.2 Nuovo diritto

L'articolo 7 LPN dovrà essere completato da un nuovo capoverso 3 del seguente tenore:

«La perizia costituisce una delle basi per l'autorità decisionale, che la include nella sua valutazione generale degli interessi e ne tiene debitamente conto.».

Nell'ambito della ponderazione generale degli interessi le perizie della CFNP e della CFMS figurano già oggi nella numerosa documentazione di base per la corretta ponderazione fra interessi di protezione e interessi di utilizzazione da parte dell'autorità decisionale (cfr. n. 2.2.1). L'aggiunta richiesta per l'articolo 7 LPN sancisce esplicitamente nella legge la prassi attuale. Le procedure e le competenze esistenti non sono modificate.

¹¹ RS 730.01

¹² Nuovi impianti idroelettrici: produzione media prevista di almeno 20 GWh all'anno o produzione media prevista di almeno 10 GWh all'anno con una durata di invaso di oltre 800 ore a piena potenza; impianti idroelettrici esistenti: produzione media prevista di almeno 10 GWh all'anno o produzione media prevista di almeno 5 GWh all'anno con una durata di invaso di oltre 400 ore a piena potenza; impianti eolici o parchi eolici: produzione media prevista di almeno 20 GWh all'anno

3.1

Articolo 6 capoverso 2

Conformemente alla modifica proposta, una deroga al principio secondo cui un oggetto deve essere conservato intatto nelle condizioni stabilite nell'inventario può entrare in linea di conto se è motivata da un interesse equivalente o superiore della Confederazione o dei Cantoni. Tuttavia, secondo questa restrizione («determinato») una ponderazione degli interessi è ammessa soltanto se è in gioco un interesse pubblico particolarmente importante e, più precisamente, un interesse della Confederazione o dei Cantoni. In altre parole: se l'interesse evidenziato che porta a una deroga al principio della conservazione intatta di un oggetto non è un interesse equivalente o superiore della Confederazione o dei Cantoni, l'intervento non è ammesso e l'autorità decisionale non può eseguire una ponderazione degli interessi.

La nuova normativa offre esplicitamente la possibilità di valutare anche gli interessi dei Cantoni ed eventualmente di porli al di sopra degli interessi nazionali di protezione. Come sempre, questa disposizione si applica soltanto nell'ambito dell'adempimento di un compito della Confederazione. È imperativo che gli interessi della Confederazione e dei Cantoni che legittimano un intervento siano pubblici. Un interesse privato non è sufficiente, e non lo è nemmeno se la Confederazione o i Cantoni agiscono in qualità di soggetti di diritto privato, ad esempio per aumentare il loro patrimonio finanziario.

Dato che l'interesse che legittima un intervento deve essere come sempre «equivalente o superiore», esso va posto in relazione con gli interessi di protezione. È comunque sancito che, per il fatto che sono inseriti negli inventari della Confederazione, gli oggetti protetti meritano particolarmente di essere conservati in modo integro. In questo senso, l'inventario consente di stilare delle priorità. Di conseguenza, anche riguardo agli interessi che legittimano un intervento non è sufficiente un interesse pubblico «ordinario», bensì deve presentare una rilevanza particolare.

Nella valutazione degli interessi a un intervento occorre definire quando un interesse pubblico della Confederazione o dei Cantoni può essere ritenuto equivalente o superiore rispetto agli interessi di protezione. Per principio l'intervento deve rispondere a un bisogno fondamentale di un'ampia parte della popolazione (*Tschannen/Mösching*, op. cit., pag. 35).

Ciò si verifica senza dubbio quando è in gioco l'approvvigionamento energetico di base, la difesa nazionale o la protezione delle persone contro i pericoli naturali. Dato che questi interessi non presentano soltanto una rilevanza circoscritta dal profilo locale, bensì sono nell'interesse di tutta la popolazione, si tratta di interessi d'importanza nazionale.

Gli interessi dei Cantoni vanno definiti e valutati di volta in volta nel singolo caso. I seguenti criteri possono essere considerati:

Riguardo agli *interessi legati ai compiti* dei Cantoni occorre considerare quei compiti che, a causa della suddivisione dei compiti a livello di Stato federale fra Confederazione e Cantoni, incombono ai Cantoni, ma fanno parte incontestatamente dei compiti fondamentali di uno Stato sovrano. Fra questi figurano di regola in sintesi l'approvvigionamento di base organizzato a livello cantonale o regionale e l'approvvigionamento con importanti materie prime e risorse naturali. Sovente questi compiti sono vincolati a un'ubicazione locale oppure necessitano per la loro

esecuzione di una pianificazione coordinata su vasta scala intesa come visione globale. A titolo di esempio possono essere citati settori di compiti che sono oggetto di uno strumento pianificatorio idoneo secondo il diritto cantonale (p. es. piano settoriale cantonale o piano direttore cantonale), come le pianificazioni da parte dei Cantoni delle ubicazioni dei vari offerenti nel settore della telefonia mobile. Possono inoltre essere menzionati compiti di vasta portata per i Cantoni, segnatamente qualora la loro attuazione travalichi i confini cantonali o sia pianificata e realizzata nell'ambito di una cooperazione allargata o intercantonale, come ad esempio nell'ambito di una gestione integrale del bacino d'utenza in relazione con la protezione contro i pericoli naturali.

Se l'interesse per il compito è qualificato come «equivalente o superiore», l'interesse concreto della Confederazione o dei Cantoni *all'intervento* non può ancora essere automaticamente ritenuto come «equivalente o superiore». In relazione allo smantellamento della cava di ghiaia, il Tribunale federale ha stabilito che l'interesse a un intervento non può essere supposto a cuor leggero (sentenza non pubblicata A 314/83 del 27 giugno 1984, consid. 5b/bb, cfr. anche *Tschannen/Mösching*, op. cit., pag. 27 seg.), ciò che deve valere anche secondo il nuovo diritto. Il Tribunale federale ha fatto notare che, ad esempio, il miglioramento della situazione finanziaria di un Comune e dell'utilizzazione di impianti tecnici o degli investimenti operati non sono motivi sufficienti per revocare la protezione legale dell'oggetto iscritto in un inventario d'importanza nazionale.

La ponderazione degli interessi nel singolo caso dipenderà infine anche in futuro dall'esistenza di alternative adeguate e commisurate al di fuori degli oggetti protetti d'importanza nazionale. In linea di massima saranno necessari anche concetti globali e strategie di sviluppo allargati, vale a dire cantonali o persino intercantionali a seconda dell'interesse dell'intervento – per esempio nell'ambito della politica energetica o nell'acquisizione di materie prime – allo scopo di poter valutare nel singolo caso gli interessi ponderandoli gli uni rispetto agli altri.

La modifica proposta amplia inoltre la possibilità della ponderazione degli interessi anche per progetti di utilizzazione a favore dei quali depongono determinati interessi dei Cantoni, interessi che sono equivalenti o superiori rispetto agli interessi di protezione, senza però essere d'importanza nazionale.

La difficoltà consiste nello stabilire se l'interesse del Cantone sia da classificare come equivalente o superiore rispetto all'interesse di protezione d'importanza nazionale. Se si tratta di interessi dei Cantoni, sovente questi interessi non riguardano tutta la popolazione svizzera, ovvero l'interesse è circoscritto. Questa constatazione è inoltre complessa poiché gli interessi sono radicati a diversi livelli federali – qui l'interesse di protezione nazionale, là l'interesse cantonale a favore di un intervento – e i diversi piani federali vanno quindi confrontati.

Qualora, nel ponderare concretamente gli interessi, l'interesse cantonale a un intervento si opponga a un interesse di protezione d'importanza nazionale, l'interesse a un intervento dev'essere tanto più rilevante quanto più grave risulterebbe il danno legato all'interesse di protezione. È quindi necessario che vi sia un interesse cantonale preponderante all'intervento, di regola persino intercantonale, affinché si possa giustificare nel singolo caso un danno grave che deriverebbe da un interesse di protezione d'importanza nazionale, come ad esempio nell'ambito di uno sviluppo di priorità intercantionali a livello turistico. Anche in futuro sarebbe comunque escluso

che gli interessi cantonali di utilizzazione possano imporsi sugli interessi nazionali di protezione.

Con la nuova legge sull'energia, in vigore dal 1° gennaio 2018, agli impianti di energie rinnovabili di cui all'articolo 12 capoverso 1 LEn è attribuito l'interesse nazionale. L'articolo 12 capoversi 2 e 4 in combinato disposto con gli articoli 8 e 9 OEn stabiliscono a partire da quale grandezza gli impianti idroelettrici ed eolici sono d'interesse nazionale. Per simili impianti è quindi eseguita in ogni caso una ponderazione degli interessi secondo l'articolo 6 capoverso 2 LPN.

3.2 Articolo 7 capoverso 3

L'obbligo di perizia della CFNP e della CFMS dipende, da un lato, dall'esistenza di un compito federale ai sensi dell'articolo 78 capoverso 2 Cost. e, dall'altro, dall'esistenza di un danno rilevante per un determinato oggetto protetto oppure da questioni d'importanza fondamentale che possono sorgere in questo contesto (art. 7 cpv. 2 LPN). Con una perizia obbligatoria si garantisce che, nella valutazione di un progetto, un organo specialistico indipendente consideri le esigenze della protezione della natura e del paesaggio e che le istanze competenti dispongano a questo riguardo di documentazione attendibile (*Leimbacher*, in: Keller/Zufferey/Fahrländer, Kommentar NHG, Zurigo 1997, art. 7 LPN, n. marg. 13). Le perizie costituiscono già oggi soltanto una delle numerose basi decisionali ai fini di una corretta ponderazione degli interessi di protezione e di utilizzazione da parte delle autorità decisionali (cfr. n. 2.2.1). Nella modifica proposta questo aspetto è sancito esplicitamente. L'autorità decisionale valuta liberamente i mezzi di prova a disposizione in base alle proprie convinzioni senza essere vincolata a rigidi dettami. Essa deve esaminare approfonditamente la perizia ed è tenuta a giustificare sufficientemente una deroga. In questo senso la nuova disposizione intende fissare nella legge una pratica corrente. Ciò era stato già suggerito con la mozione 12.3069 «Perizie eseguite dalla Commissione federale per la protezione della natura e del paesaggio». Nel suo parere sulla mozione, il Consiglio federale si è dichiarato favorevole a una simile precisazione a livello di legge.

4 Ripercussioni

Con l'inserimento di un oggetto in un inventario federale secondo l'articolo 5 LPN si sancisce che tale oggetto merita «specialmente» di essere conservato intatto (art. 6 cpv. 1 LPN). Nella motivazione dell'iniziativa, alle procedure di autorizzazione che vanno inevitabilmente considerate in caso di deroga è attribuito un influsso frenante, in particolare anche nel settore delle energie rinnovabili. Il Parlamento ha già tenuto conto di questa circostanza con le nuove disposizioni nell'articolo 12 LEn e degli articoli 8 e 9 OEn, come riconosciuto unanimemente dalla Commissione.

La nuova normativa sancita nella LPN – in particolare in caso di interpretazione ampliata del tenore dell'articolo 6 capoverso 2 – prevede in linea di massima la possibilità che, in futuro, i progetti riferiti ad oggetti d'importanza nazionale siano sempre più sottoposti a procedure di autorizzazione. La maggioranza della Commissione vede di buon occhio questa impostazione voluta dall'iniziativa e fa affidamento sulle procedure vigenti di provata validità e sulle istanze competenti per la neces-

saria ponderazione degli interessi. Essa sottolinea a questo riguardo il rafforzamento dello statuto dei Cantoni, ciò che è senz'altro importante per il federalismo. In questo modo si garantisce una migliore ponderazione di tutti gli interessi in gioco e si contribuisce a decisioni più equilibrate. Constata inoltre che la modifica dell'articolo 7 capoverso 3 relativa alla posizione procedurale della CFPN e della CFMS concorre alla certezza del diritto ed è unicamente una precisazione incontestata della prassi corrente.

Per contro, la minoranza della Commissione ritiene che la nuova normativa dell'articolo 6 capoverso 2 conferisca un peso maggiore agli interessi di utilizzazione rispetto all'interesse di protezione. Essa teme che gli interventi negli oggetti inseriti negli inventari aumenterebbero a danno degli stessi. L'attuazione dell'imperativo costituzionale volto a conservare in modo integro gli oggetti più preziosi della protezione della natura e del paesaggio risulterebbe in tal modo ostacolata.

La minoranza della Commissione evidenzia anche un'evoluzione indesiderata che potrebbe essere innescata dalla modifica dell'articolo 6 capoverso 2: l'esame di progetti riguardanti oggetti d'importanza nazionale inseriti negli inventari federali diverrebbe più impegnativo e complesso e, di riflesso, più difficoltoso. La constatazione volta a stabilire se l'interesse di un intervento sia equivalente o superiore all'interesse di protezione non avrebbe più luogo sullo stesso piano federale (Confederazione/Confederazione), bensì fra due distinti piani federali (Confederazione/Cantoni). Questo fatto comporta ponderazioni degli interessi di gran lunga più estese e complesse. Con l'aumento dei casi che sarebbero ammessi ai fini della ponderazione degli interessi occorre attendersi un aumento dell'onere lavorativo per le autorità specialistiche e decisionali competenti. Parimenti, nei Cantoni si assisterebbe a un'esecuzione non armonizzata. Si può anche presumere che, alla luce del margine discrezionale più ampio delle autorità decisionali, il numero dei procedimenti ricorsuali aumenterebbe, ciò che avrebbe ripercussioni sulla certezza della pianificazione e del diritto segnatamente per i richiedenti. La minoranza fa inoltre riferimento in questo contesto agli effetti dell'IFP, che la Commissione della gestione del Consiglio nazionale auspica migliorare.¹³

¹³ Cfr. Rapporto annuo 2013 delle Commissioni della gestione e della Delegazione della gestione delle Camere federali del 31 gennaio 2014, pag. 56 nonché valutazione dell'Organo parlamentare di controllo dell'amministrazione del 3 settembre 2003, FF 2004 681.

4.1 Ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale

Con la modifica di legge non sono da attendersi ripercussioni finanziarie dirette per la Confederazione, i Cantoni e i Comuni. Per contro il numero più elevato di procedimenti più complessi previsto dalla minoranza della Commissione potrebbe comportare un maggiore fabbisogno di personale presso le autorità specialistiche e decisionali della Confederazione, dei Cantoni e dei Comuni nonché presso le autorità dei tribunali amministrativi. A causa della ridotta certezza del diritto, questa evoluzione potrebbe anche tradursi in oneri maggiori per i richiedenti.

4.2 Attuabilità

La legge sulla protezione della natura e del paesaggio si situa quale compito congiunto nell'interfaccia fra le competenze della Confederazione e dei Cantoni. Essa è già attuata a livello federale da tre uffici federali in due dipartimenti e anche dai 26 Cantoni. L'attuazione della LPN risulta in alcuni compiti trasversali che sono adempiuti non solo dagli uffici specializzati competenti bensì anche da autorità competenti per le politiche settoriali. Nella sua struttura giuridica la LPN è caratterizzata da numerosi concetti giuridici indefiniti che pongono elevati requisiti all'esecuzione da parte degli uffici specialistici, delle autorità decisionali e delle istanze ricorsuali. La minoranza della Commissione fa notare che la presente modifica potrebbe aumentare ulteriormente questi requisiti. Essa teme che a risentirne sarebbero l'uniformità dell'attuazione a livello svizzero e la conformità alla Costituzione, mentre aumenterebbe l'importanza della giurisprudenza del Tribunale federale.

4.3 Altre ripercussioni

Conformemente alla Convenzione per la protezione del patrimonio mondiale culturale e naturale (Convenzione UNESCO; RS 0.451.41) la Svizzera si è impegnata a conservare il valore universale straordinario dei suoi siti riconosciuti come patrimonio dell'umanità. La Convenzione UNESCO è attuata all'interno degli Stati (*non self-executing*). La protezione interna dei siti svizzeri si fonda su regolamenti che derivano dalla legge vigente sulla protezione della natura e del paesaggio, con particolare riferimento all'articolo 6 LPN. Un'eventuale riduzione della protezione garantita dalla Svizzera al momento dell'iscrizione nella lista dei patrimoni dell'umanità, che sarebbe correlata alla modifica di legge, dovrebbe essere annunciata all'UNESCO. L'UNESCO sarebbe poi autorizzato a verificare lo statuto di protezione dei siti svizzeri dichiarati patrimonio dell'umanità e a esigere ulteriori accertamenti.

5 Rapporto con il diritto europeo

Non vi sono ripercussioni in rapporto con il diritto europeo.

Il progetto si fonda sull'articolo 78 capoverso 2 Cost., che conferisce alla Confederazione il mandato di prendere in considerazione gli obiettivi della protezione della natura e del paesaggio nell'adempimento dei suoi compiti. Da un lato, essa deve aver cura dei paesaggi, dei siti caratteristici, dei luoghi storici nonché dei monumenti naturali e culturali; dall'altro, quando l'interesse pubblico lo richieda, deve conservarli integri. Questo concetto si fonda su una ponderazione degli interessi. Sebbene l'articolo 78 capoverso 2 Cost. sia formulato in modo relativamente aperto e l'interpretazione del concetto di interesse pubblico sia lasciata al legislatore e all'autorità esecutiva, la formulazione «quando l'interesse pubblico lo richieda» esige l'attuazione mediante un metodo che ammette una risposta affidabile e misurabile alla domanda riguardante i *casi* in cui l'interesse pubblico permette di conservarli in modo integro. In assenza di un simile metodo, non è possibile operare la distinzione menzionata nell'articolo 78 capoverso 2 Cost. fra «cura» e «conservazione quando l'interesse pubblico lo richieda».

La Costituzione esige pertanto una ponderazione degli interessi prestrutturata e circoscritta (cfr. n. 2.1.1). Quest'ultima è stata finora sempre garantita, dato che gli oggetti d'importanza nazionale sottostanno a una protezione maggiore.

La Commissione ha esaminato a lungo la questione della costituzionalità dell'articolo 6 capoverso 2. Ha consultato l'Ufficio federale di giustizia in merito ai diversi tenori delle disposizioni e dato seguito alle sue raccomandazioni per ottenere una formulazione definitiva.

Anche con la modifica dell'articolo 6 capoverso 2 LPN – in caso di interpretazione più stretta o più ampia – solo interessi pubblici qualificati come tali possono come sempre giustificare un intervento in un oggetto protetto d'importanza nazionale. Una ponderazione degli interessi è ammessa soltanto per interessi pubblici della Confederazione o dei Cantoni che devono essere equivalenti o superiori.

Il presente progetto non prevede un'autorizzazione al Consiglio federale o ad altre istanze per l'emanazione di diritto per via di ordinanza.