



17 aprile 2019

Commento relativo alla modifica dell'ordinanza che designa le organizzazioni di protezione dell'ambiente nonché di protezione della natura e del paesaggio legittimate a ricorrere

Pacchetto di ordinanze in materia ambientale, primavera 2019

Riferimento/Numero d'incarto: R205-1465

Indice

1	Situazione iniziale	3
2	Punti essenziali del progetto	4
2.1	SSIGA	4
2.2	DSS	6
3	Rapporto con il diritto internazionale	8
4	Commento alle singole disposizioni	8
5	Ripercussioni	8

1 Situazione iniziale

Nel 2017 due organizzazioni hanno chiesto il conferimento del diritto di ricorso secondo l'articolo 55 della legge federale sulla protezione dell'ambiente (LPAmb; RS 814.01), l'articolo 12 della legge federale sulla protezione della natura e del paesaggio (LPN; RS 451) e l'articolo 28 della legge federale sull'ingegneria genetica nel settore non umano (legge sull'ingegneria genetica, LIG; RS 814.91). Si tratta della Società Svizzera dell'Industria del Gas e delle Acque (SSIGA) e dell'organizzazione Dark-Sky Switzerland (DSS).

Il conferimento del diritto di ricorso alle due organizzazioni richiede la modifica dell'ordinanza che designa le organizzazioni di protezione dell'ambiente nonché di protezione della natura e del paesaggio legittimate a ricorrere (ODO; RS 814.076). Un'organizzazione elencata nell'ODO quale organizzazione legittimata a ricorrere ha facoltà, in caso di decisioni soggette al diritto ambientale, di censurare in ambiti giuridici che rientrano nei fini previsti dal suo statuto decisioni contestabili non conformi ai requisiti della legislazione in materia ambientale.

2 Punti essenziali del progetto

Secondo l'articolo 55 LPAmb e l'articolo 12 LPN, il Consiglio federale dà seguito alla domanda di conferimento del diritto di ricorso da parte di un'organizzazione soltanto se soddisfa le seguenti condizioni:

- L'organizzazione persegue scopi meramente ideali.

Le società di capitali e di persone chiaramente orientate all'economia e al profitto non soddisfano il requisito della finalità ideale, anche se sono attive nel campo della protezione ambientale.

- L'organizzazione protegge l'ambiente o la natura e il paesaggio.

Un'organizzazione ambientalista secondo l'articolo 55 LPAmb deve dedicarsi, sia per statuto che nella pratica, alla protezione dell'ambiente o perseguire obiettivi affini ed essere attiva in questi settori. Un'organizzazione secondo l'articolo 12 LPN deve dedicarsi alla protezione della natura e del paesaggio o perseguire obiettivi affini ed essere attiva in questo settore. L'interpretazione del termine «protezione dell'ambiente» poggia sull'articolo 3 dell'ordinanza concernente l'esame dell'impatto sull'ambiente (OEIA; RS 814.011), il quale elenca i settori ambientali da esaminare nel quadro dell'esame d'impatto ambientale (EIA). Le prescrizioni in materia di protezione ambientale includono quindi le prescrizioni della LPAmb e quelle che interessano la protezione della natura e del paesaggio, la protezione delle acque, la salvaguardia del bosco, la caccia, la pesca e l'ingegneria genetica.

- L'organizzazione è attiva a livello nazionale.

È considerata attiva sull'intero territorio nazionale un'organizzazione con sezioni in numerosi Cantoni o la cui sede centrale è attiva in gran parte del territorio svizzero. La presenza sull'intero territorio nazionale deve risultare anche dagli statuti. Non è tuttavia necessario che l'organizzazione sia attiva o conosciuta in modo uguale in tutto il Paese. Secondo la prassi della Confederazione, il conferimento del diritto di ricorso prevede la prova da parte di un'organizzazione che le sue attività si svolgono in gran parte del territorio svizzero e quindi in almeno due regioni del Paese.

- L'organizzazione soddisfa ininterrottamente le condizioni elencate per almeno dieci anni.

Il diritto di ricorso di cui all'articolo 55 LPAmb si limita a decisioni relative a impianti per i quali sussiste un obbligo di EIA. Questi impianti possono essere identificati sulla base dell'allegato dell'OEIA. Le organizzazioni legittimate a ricorrere possono sollevare censure in caso di violazioni del diritto ambientale solo nell'ambito dei fini previsti nel loro statuto.

Il diritto di ricorso di cui all'articolo 12 LPN può essere esercitato per impugnare decisioni che sono state emesse in adempimento di un compito federale nel quadro della protezione della natura e del paesaggio, della conservazione dei monumenti o di obiettivi correlati a questi ambiti. A detti obiettivi si dedicano in primo luogo le organizzazioni di protezione dell'ambiente, come le organizzazioni che si impegnano a favore della protezione delle acque o della tutela del suolo. Tuttavia, anche in questo caso le organizzazioni legittimate a ricorrere possono sollevare censure solo per motivi che rientrano nei fini previsti nel loro statuto.

2.1 SSIGA

Per la SSIGA la verifica dell'adempimento delle condizioni ha stabilito quanto segue:

- Secondo l'articolo 1 dei suoi statuti, la SSIGA è un'associazione ai sensi dell'articolo 60 segg. del Codice civile svizzero (CC; RS 210), la quale si impegna per garantire l'approvvigionamento sicuro e sostenibile di acqua, gas e calore. L'emanazione di regolamenti, la vendita di pubblicazioni e l'organizzazione di corsi le consentono di avere determinati introiti. Introiti supplementari sono generati anche dal controllo e dalla certificazione di prodotti destinati al settore del gas (sorveglianza del mercato delle apparecchiature e altri prodotti del settore) e dall'attuazione di prove di tenuta di impianti di trasporto in condotta. Nel 2016

la SSIGA ha generato un utile d'esercizio pari a circa 15,4 milioni di franchi, derivante nel 60 per cento circa da quote associative e altri contributi esterni e nel rimanente 40 per cento da corsi di formazione e vendita di pubblicazioni. Di conseguenza la SSIGA non persegue principalmente uno scopo economico. Si tratta quindi di un'associazione con scopi ideali.

- Secondo l'articolo 3 dei suoi statuti, la SSIGA mira tra l'altro a promuovere, mediante un'apposita rete, la distribuzione e l'utilizzazione sicura, pulita ed economica di gas. Inoltre si prefigge di promuovere e coordinare l'approvvigionamento sostenibile della popolazione con acqua potabile di qualità ineccepibile e in quantità sufficienti. Inoltre si impegna per la tutela delle risorse idriche. Nel settore dell'energia mira a promuovere la distribuzione sicura, pulita ed economica di vettori energetici gassosi e di gas liquidi per energia e calore come pure la prevenzione di incidenti, guasti e danni.

Secondo l'articolo 1 della legge federale del 24 gennaio 1991 sulla protezione delle acque (LPAc; RS 814.20), uno degli scopi della legge è di garantire l'approvvigionamento e di promuovere l'uso parsimonioso dell'acqua potabile e industriale. La protezione delle riserve idriche e la protezione mediante pianificazione del territorio sono disciplinate dagli articoli 19 segg. LPAc. L'articolo 22 segg. LPAc contempla le disposizioni che disciplinano la gestione con liquidi pericolosi per le acque, mentre gli articoli 27 e 28 contemplano le prescrizioni in materia di gestione del suolo e di provvedimenti applicati alle acque. Poiché il 20 per cento circa dell'acqua potabile svizzera proviene dai laghi, sono utili ai fini della protezione dell'acqua potabile anche le prescrizioni relative alle acque di scarico (art. 6 segg. LPAc). Complessivamente, la maggior parte delle prescrizioni contemplate dalla LPAc interessa la protezione dell'acqua potabile. Secondo gli statuti della SSIGA la protezione dell'acqua potabile può essere considerata una funzione importante e preminente.

La sicurezza dei gasdotti, un altro ambito che vede impegnata la SSIGA, rappresenta inoltre un settore disciplinato dall'articolo 10 LPAmb (protezione dalle catastrofi). Ne consegue quindi che essa svolge compiti legati all'ambiente anche per quanto riguarda alcuni aspetti della sicurezza nel settore del gas.

Dal punto di vista pratico, la SSIGA è molto presente nel settore delle acque. Infatti elabora periodicamente direttive, promemoria ecc. e organizza numerosi corsi (ca. 900 partecipanti ai corsi, ca. 1000 partecipanti a corsi di formazione continua all'anno).

La SSIGA si impegna a favore della formazione e della formazione continua di persone operanti nell'approvvigionamento del gas e organizza corsi centrati sul suo utilizzo nel rispetto della sicurezza. L'associazione mette a disposizione conoscenze tecniche e certifica prodotti nel settore. In questo modo garantisce l'uso di apparecchi e materiali conformi allo stato attuale della tecnica. Svolgendo queste attività, l'associazione contribuisce anche alla protezione dalle catastrofi.

La SSIGA è un'organizzazione basata sulle conoscenze e sulla professionalità tecnica, che fa a capo a una rete di distributori di gas e acqua. Inoltre contribuisce all'approvvigionamento sicuro e sostenibile di acqua potabile. Tuttavia, la SSIGA non è un'organizzazione settoriale o professionale e i suoi statuti e le sue attività la qualificano come organizzazione ambientalista.

- Dagli statuti emerge che si tratta di un'organizzazione diffusa sull'intero territorio nazionale, particolarmente presente e attiva nella Svizzera tedesca e romanda. Ha soci anche nella Svizzera italiana, dove organizza corsi. La sua segreteria si trova a Zurigo.
- Fondata nel 1914, i suoi statuti sono stati aggiornati più volte e dal 2004 soddisfano i criteri che la qualificano come organizzazione ambientalista. Negli ultimi dieci anni detti criteri sono stati soddisfatti ininterrottamente.

La SSIGA soddisfa quindi le condizioni previste dagli articoli 55 LPAmb e 12 LPN per il conferimento del diritto di ricorso. Questo diritto spetterebbe alla SSIGA nell'ambito della protezione delle acque ai fini della tutela delle risorse di acqua potabile e per quanto riguarda il gas ai fini della protezione dalle catastrofi.

2.2 DSS

Per DSS la verifica dell'adempimento delle condizioni per il conferimento del diritto di ricorso ha stabilito quanto segue:

- Secondo l'articolo 1 dei suoi statuti, DSS è un'associazione ai sensi dell'articolo 60 segg. del Codice civile svizzero (CC; RS 210). Secondo l'articolo 2 capoverso 3 dei suoi statuti si tratta di un'associazione neutrale in termini politici e religioni e priva di scopi di lucro. Nel 2016 DSS ha generato un utile d'esercizio pari a 40 740 franchi. Secondo il conto economico, nel 2016 il 61,1 per cento dei suoi introiti proveniva dai contributi versati dai soci, il 36,8 per cento da donazioni e il rimanente 2,2 per cento da altre entrate. Di conseguenza DSS non persegue principalmente uno scopo economico. Si tratta quindi di un'associazione con scopi ideali.
- Secondo l'articolo 2 capoverso 1 dei suoi statuti, DSS persegue l'obiettivo di preservare l'oscurità naturale del cielo notturno e di proteggere i paesaggi notturni, riducendo al minimo l'inquinamento luminoso. Per inquinamento luminoso si intende l'illuminazione artificiale dell'ambiente notturno. Al fine di raggiungere gli obiettivi stabiliti dai suoi statuti, DSS attribuisce priorità assoluta all'informazione della popolazione. Inoltre intende promuovere lo sviluppo ragionevole e sostenibile dell'illuminazione esterna, tenendo conto al contempo del consumo energetico e degli aspetti geografici. A tal fine emana raccomandazioni.
- Secondo l'articolo 1 capoverso 1, la LPAmb ha lo scopo di proteggere l'uomo, la fauna e la flora, le loro biocenosi e i loro biotopi dagli effetti dannosi e molesti e di conservare in modo duraturo le basi naturali della vita, in particolare la diversità biologica e la fertilità del suolo.
- L'inquinamento luminoso può avere ripercussioni ai sensi della LPAmb quando è prodotto dalla costruzione o dalla gestione di impianti. Tali effetti sono da limitare secondo le disposizioni del primo capitolo del secondo titolo della LPAmb (art. 11-18). Le emissioni luminose possono ripercuotersi anche sugli spazi vitali e sulla biodiversità. A seconda delle circostanze occorre pertanto ridurre le emissioni luminose in conformità alla LPN. Le emissioni luminose possono inoltre pregiudicare nel senso più ampio il paesaggio notturno e quindi le caratteristiche del paesaggio e l'aspetto degli abitati. In adempimento dei compiti della Confederazione ai sensi dell'articolo 2 LPN, la Confederazione, i suoi enti e le sue aziende come pure i Cantoni devono fare il necessario affinché le caratteristiche del paesaggio, l'aspetto degli abitati, i luoghi storici, le rarità naturali e i monumenti culturali del Paese siano protetti e conservati intatti laddove sussiste un interesse pubblico preponderante. Le emissioni luminose devono pertanto essere considerate nell'ambito di una ponderazione degli interessi secondo la LPN. Inoltre possono essere limitate al fine di proteggere gli oggetti inventariati.
- L'impegno di DSS consiste nel sensibilizzare in merito all'inquinamento luminoso sia l'opinione pubblica che gli specialisti. La sensibilizzazione avviene fra l'altro scrivendo articoli e inviando lettere ai giornali, rilasciando interviste a quotidiani e redigendo comunicati stampa. I membri di DSS partecipano con relazioni a eventi in tutta la Svizzera ma anche all'estero. L'associazione organizza anche eventi per sensibilizzare in materia di inquinamento luminoso. Dalla documentazione inoltrata si evince che l'associazione è intervenuta con successo in diversi casi di inquinamento fonico, riuscendo ad esempio a far ridurre la luce presso la stazione ferroviaria FFS di Jona o nel negozio PKZ Women a Zurigo. Inoltre è riuscita a far schermare i lampioni in diversi luoghi. Nel 2014 ha lanciato una petizione per la salvaguarda della notte nello spazio alpino. Come esempi di attività possono essere citati anche le stazioni di misurazione dell'inquinamento luminoso installate nel 2010 o l'evento «Starparty 2009» a Bellinzona, nel cui ambito sono state spente tutte le luci come pure l'illuminazione notturna di monumenti ed edifici pubblici.
- DSS è quindi un'organizzazione ambientalista sia sotto il profilo dei suoi statuti che delle sue attività concrete.
- L'organizzazione è denominata Dark-Sky Switzerland e già la sua denominazione ne indica la diffusione sull'intero territorio nazionale. I suoi statuti non contemplano esclusioni di sorta di una delle regioni del Paese. Dai rapporti annuali inoltrati dall'associazione si evince che DSS ha rappresentanti regionali sia nella Svizzera italiana che nella Svizzera romanda e che la sua sede amministrativa si trova al momento a Langnau am Albis, nel Canton Zurigo.

Nel 2004 è stata fondata a Sion la Section Romandie e l'anno prima, a Termine, la Sezione Ticino. Il vicepresidente è particolarmente attivo in Ticino. La documentazione conferma inoltre la pubblicazione in tutto il Paese di articoli scritti dai soci e che questi sono attivi anche in Ticino e nella Svizzera romanda. Tutte le pubblicazioni e le comunicazioni dell'associazione sono disponibili nelle tre lingue ufficiali. Ne consegue che l'associazione soddisfa il criterio della presenza sull'intero territorio nazionale.

- DSS è un'associazione di diritto privato fondata a Zurigo il 30 maggio 2000. Dagli statuti del 2000 si evince che l'associazione si era posta già allora lo scopo di salvaguardare il buio notturno, riducendo al minimo il cosiddetto inquinamento luminoso. Nei suoi statuti attuali (stato 2017) persegue tuttora tale scopo. Negli ultimi dieci anni DSS ha soddisfatto quindi ogni anno le condizioni necessarie per il conferimento del diritto di ricorso.

DSS soddisfa pertanto le condizioni previste dagli articoli 55 LPAmb e 12 LPN per il conferimento del diritto di ricorso. Questo diritto le spetterebbe nell'ambito dei fini previsti dal suo statuto.

2.3 Adeguamenti formali

La presente revisione dell'ODO è l'occasione per effettuare le seguenti due modifiche:

- Il 29 giugno 2018 l'Associazione svizzera per la pianificazione nazionale (VLP-ASPAN) è stata ribattezzata EspaceSuisse. L'elenco delle organizzazioni legittimate a ricorrere conformemente alla LPAmb, alla LIG o alla LPN di cui all'allegato dell'ODO deve essere modificato di conseguenza.
- Il 17 marzo 2018 l'Assemblea generale dell'organizzazione legittimata a ricorrere Equiterre, partner per lo sviluppo sostenibile, ha deciso di sciogliere l'organizzazione per insolvenza. Equiterre è stata pertanto sciolta il 30 aprile 2018. L'organizzazione deve quindi essere stralciata dall'elenco delle organizzazioni legittimate a ricorrere di cui all'allegato dell'ODO.

3 Rapporto con il diritto internazionale

Il 25 giugno 1998 l'UE ha sottoscritto la Convenzione sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale (Convenzione di Aarhus) e dal 2005 ne è parte contraente. La Convenzione garantisce fra l'altro l'accesso del pubblico alla giustizia in materia ambientale. Il 3 marzo 2014 la Svizzera ha ratificato la Convenzione di Aarhus, la quale è entrata in vigore nel nostro Paese il 1° giugno 2014.

La presente modifica dell'ODO è conforme al diritto europeo.

4 Commento alle singole disposizioni

L'allegato dell'ODO elenca le organizzazioni legittimate a ricorrere secondo la LPAmb, la LIG o l'LPN. Il conferimento del diritto di ricorso alla SSIGA e a DSS richiede la modifica dell'allegato dell'ODO. SSIGA figura ora al numero 17 e DSS al numero 19 dell'allegato dell'ODO.

5 Ripercussioni

Il progetto di revisione non genera costi finanziari o legati al personale supplementari per la Confederazione, i Cantoni, i Comuni e l'economia.