

Le lacune del diritto di ricorso delle associazioni

Revisione della legislazione

25 novembre 2005

Numero 22/1

dossier politica

Le lacune del diritto di ricorso delle associazioni

L'essenziale in breve

Il diritto di ricorso delle associazioni (DRA) dovrebbe migliorare la protezione dell'ambiente, della natura e del paesaggio nell'interesse pubblico. Sfortunatamente, sempre più spesso, importanti progetti di costruzione di infrastrutture pubbliche, ma anche private, sono inutilmente ritardati dalle procedure d'autorizzazione e di ricorso. L'esame di impatto ambientale (EIA) e il diritto di ricorso, molto esteso, hanno talvolta assunto forme che non corrispondono più alla volontà del legislatore. Sul piano politico è contestabile che le organizzazioni abilitate a inoltrare ricorsi si trasformino in istanza d'autorizzazione parallela.

L'iniziativa Hofmann, accettata dal Consiglio degli Stati nell'autunno 2005, intende semplificare l'esame di impatto ambientale e riportare all'essenziale il ricorso delle associazioni. Le novità comprendono in particolare la restrizione del numero di organizzazioni e organi abilitati a inoltrare ricorso, l'obbligo di presentare il ricorso ad uno stadio precoce e l'assunzione dei costi procedurali da parte di chi perde. Per quanto concerne lo studio, esso deve limitarsi ai settori ambientali interessati dal progetto. Nei casi semplici, la procedura deve essere raccorciata o soppressa.

La posizione di economieuisse

Le correzioni moderate proposte nel diritto di ricorso delle associazioni costituiscono un segnale per la Svizzera in quanto piazza d'investimento. Occorre migliorare la prevedibilità e accorciare le procedure, poiché gli abusi del diritto di ricorso da parte delle associazioni hanno un costo elevato. Durante l'esame, bisogna associare le organizzazioni e tener conto della loro posizione a tutti gli stadi. In generale, la politica ambientale svizzera è troppo basata sulla riflessione giuridica, la quale non concede sufficientemente attenzione alla valutazione degli interessi economici e ambientali in gioco. L'accettazione rapida dell'iniziativa Hofmann sarebbe un primo segnale importante.

La realizzazione di grandi progetti in Svizzera si rivela difficile e lunga. Numerosi progetti vengono sensibilmente ritardati o, peggio, ostacolati, in particolare quando essi comportano un aumento del volume di traffico. Le cause principali risiedono nelle disposizioni rigide sull'ambiente, nella pratica restrittiva delle procedure, nella loro lunghezza (norme relative ai parcheggi pubblici, ad esempio) e soprattutto nell'utilizzazione del diritto di ricorso delle associazioni (DRA) da parte di organizzazioni abilitate a ricorrere. Questa situazione è parzialmente responsabile della debolezza congiunturale della Svizzera, anche se essa non è che un fattore fra molti altri.

Il DRA, in particolare, è regolarmente oggetto di dibattiti animati. Alcune associazioni di protezione dell'ambiente sono riuscite a ritardare, e perfino ad impe-

dire importanti progetti d'investimento, come la costruzione e il rinnovo di centri commerciali o di stadi, utilizzando questo strumento nell'ambito dell'esame di impatto ambientale. Attualmente, trenta associazioni dispongono di un diritto di ricorso autonomo a livello federale. Ciò permette alle organizzazioni abilitate, senza che i loro membri siano direttamente interessati, di opporsi alla pianificazione, alla costruzione o alla modifica di installazioni fisse che necessitano di un esame d'impatto ambientale e di inoltrare un ricorso contro le disposizioni che mettono in pericolo la protezione della natura e del paesaggio. Esiste in parallelo un diritto di ricorso individuale. Questi strumenti sono talvolta utilizzati in maniera complementare, con il sostegno di persone che godono di una posizione utile a questo proposito. Oltre ai ricorsi derivan-

ti da privati, le autorità devono pure adottare misure contro le decisioni prese a livello inferiore, quando il diritto dell'ambiente vincolante non è rispettato. Sia il diritto relativo all'ambiente, sia le possibilità d'esame e d'intervento dello Stato sono stati considerevolmente rafforzati dopo l'introduzione del diritto di ricorso delle associazioni. In questo senso, l'Ufficio federale dell'ambiente, delle foreste e del paesaggio (UFAFP) svolge ampiamente il proprio ruolo. La trasparenza delle decisioni e il coinvolgimento degli ambienti direttamente interessati sono pure migliorati.

Per valutare il DRA bisogna tener conto di tutti gli aspetti e di tutte le fasi. Un'analisi che si concentrerebbe sull'accettazione giuridica del diritto di ricorso prevalente davanti al tribunale sarebbe insufficiente. Occorre inoltre integrare nella valutazione il flusso di informazioni e l'influenza esercitata nelle fasi anteriori al processo.

Diritto di ricorso sotto i tiri incrociati della critica

L'UFAFP ha fatto analizzare l'utilizzazione del diritto di ricorso delle associazioni¹. Lo studio in questione si limita ai ricorsi formali passati davanti al tribunale e ignora le fasi precedenti. Il rapporto, molto giuridico, si basa sulle decisioni del Tribunale federale. La forma dell'analisi è stata oggetto di critiche giustificate², poiché non tiene sufficientemente conto di taluni aspetti (il riferimento al confronto con il numero totale di ricorsi presso il Tribunale federale parla più dell'onere di lavoro del Tribunale che dell'effetto del DRA, ad esempio), delle circostanze (effetti anticipati senza procedura formale ad esempio) e delle conseguenze economiche (ad esempio rapporto fra i costi e il beneficio dei compromessi conclusi).

Secondo gli ambienti economici, gli elementi essenziali del dibattito sono:

- la prevedibilità insufficiente
- la durata eccessiva delle procedure
- l'eccessiva importanza concessa all'esame d'impatto ambientale
- la cattiva ponderazione degli interessi economici
- la funzione di quasi-autorità delle organizzazioni abilitate a ricorrere
- l'estensione eccessiva del numero di gruppi abilitati a

inoltrare ricorso

- la trasparenza insufficiente
- la rivendicazione ingiustificata di versamenti compensatori.

Le organizzazioni di protezione dell'ambiente abilitate a ricorrere hanno citato l'elevato tasso di successo davanti ai tribunali per giustificare il DRA. La resistenza ad una modifica è importante e organizzata³, ma assimila il DRA ad una politica ambientale che funziona.

Interventi politici e parlamentari

In Parlamento numerosi interventi hanno cercato di restringere, o meglio di abolire, il diritto di ricorso delle associazioni. L'iniziativa parlamentare Hofmann "Semplificazione dell'esame d'impatto ambientale e prevenzione di abusi grazie ad una definizione più precisa del diritto di ricorso delle organizzazioni", depositata nel 2002, ha ottenuto il successo migliore. Nel 2004, nel Canton Argovia un'iniziativa cantonale che presentava esigenze analoghe è stata trasmessa dal Gran Consiglio. Lanciata dopo i tumulti e i problemi relativi allo stadio dell'Hardturm di Zurigo⁴, l'iniziativa del Partito radicale chiede di restringere in modo massiccio il diritto di ricorso quando vi sono progetti approvati dal popolo o dal Parlamento.

Dopo l'adozione dell'iniziativa Hofmann da parte del Consiglio degli Stati nel giugno 2003, la Commissione degli affari giuridici del Consiglio degli Stati ha elaborato un progetto⁵ concreto, ha svolto esami approfonditi ed ha avviato una procedura di consultazione. Il progetto ha riscosso un'eco positiva. Gli ambienti economici l'hanno sostenuto, chiedendo tuttavia misure supplementari. Perfino le organizzazioni di protezione dell'ambiente hanno ammesso che era necessaria una riforma, ma esse hanno auspicato di mantenere largamente il diritto attuale (rifiuto della presa a carico dei rischi legati a una procedura, ad esempio). Il rapporto della Commissione degli affari giuridici sul progetto, come il dibattito parlamentare, testimoniano di un approccio realista e differenziato della questione, che integra ampiamente l'argomento dei sostenitori del diritto di ricorso delle organizzazioni. Il Consiglio federale sostiene anch'esso il progetto.

L'obiettivo di semplificare l'esame d'impatto ambientale e di riportare all'essenziale il diritto di ricorso delle or-

¹ Studi dell'Università di Ginevra, CETEL, Flückiger/Morand/Tan-que-rel, 2000 e 2005. Ordinato dalla Commissione degli affari giuridici del Consiglio degli Stati, lo studio 2005 ha confermato le conclusioni dello studio 2000.

² H. Rentsch/Avenir Suisse, „Umweltchutz auf Abwegen“, Zurigo 2003 e P. Praplan/Avenir Suisse, „Ricorsi contro la natura“, Ginevra 2004. La critica concerne la metodologia e vale dunque anche per lo studio 2005.

³ Vedi www.verbandsbeschwerde.ch

⁴ Iniziativa promossa dal Partito radicale del Canton Zurigo e sostenuta da altri partiti cantonali. Considerato il numero elevato di firme raccolte, il numero richiesto è stato raggiunto nel corso dei mesi che restavano a disposizione. Vedi www.wachstum.ch

⁵ FAO 2005, p. 5351 ss.

ganizzazioni è stato accettato nel corso della sessione autunnale 2005 dal Consiglio degli Stati, che ha apportato le correzioni corrispondenti nella legge sulla protezione dell'ambiente e in quella sulla protezione della natura e del paesaggio. Quest'ultimo non si è limitato al DRA, ma ha inoltre rimesso in discussione l'ampiezza e le procedure dell'esame d'impatto ambientale, ciò che gli ha dato ragione. Per quanto concerne il diritto di ricorso delle associazioni, le modifiche proposte comprendono:

- *La limitazione del diritto di ricorso* alle organizzazioni di protezione dell'ambiente a scopo non lucrativo attive a livello svizzero da almeno dieci anni. La decisione di presentare un ricorso deve obbligatoriamente essere assunta dall'organo supremo dell'organizzazione;
- *i costi delle procedure* sono assunti dalla parte che soccombe (e dunque in questo caso dal richiedente);
- *l'obbligo di depositare un ricorso precoce* tende a trattare le vertenze se possibile allo stadio della pianificazione e ad evitare la moltiplicazione dei ricorsi;
- *l'esecuzione degli elementi della costruzione*, che non sono minacciati dal ricorso relativo al progetto;
- *il divieto di effettuare versamenti* in cambio di un ritiro di un'opposizione.

Questo tema affronta questioni importanti. I fatti sono stati stabiliti e il progetto è sul punto di essere esaminato dalla Camera Bassa. Una decisione positiva e rapida del Consiglio Nazionale contribuirebbe ad un miglioramento positivo delle condizioni d'investimento.

La protezione dell'ambiente per valutare le situazioni

Ad ogni problema ecologico corrispondono cause esterne, sotto forma di produzione di beni o servizi. Con ciò si intendono le conseguenze negative dell'attività umana sull'ambiente in assenza di meccanismi di compensazione. I centri commerciali, ad esempio, rappresentano senza alcun dubbio un beneficio per i clienti, non fosse altro che per la vastità della loro offerta. Per contro, per le persone che abitano nelle loro vicinanze, le conseguenze positive (creazione d'impieghi) sono accompagnate dalle conseguenze negative sotto forma di rumori, di un'intensificazione del traffico o di attacchi al paesaggio.

A causa di questo conflitto d'interessi, occorre valutare gli interessi degli investitori, dei beneficiari, dei lavoratori e degli abitanti nell'ambito dello studio d'impatto sull'ambiente.

Un diritto dell'ambiente esaustivo deve tener conto di questa valutazione. Se non si adottano misure supplementari, esistono pochi incentivi economici per ridurre le conseguenze negative sull'ambiente da parte dei progetti di costruzione il cui costo a breve termine è elevato. Ma le misure prese allo scopo di internalizzare gli effetti sull'ambiente non si limitano ad una regolamentazione statale rigida; sono inoltre possibili soluzioni negoziate. Le regolamentazioni statali concernono i doveri e i divieti, come pure gli strumenti conformi al mercato e le tasse d'incentivo. Gli inconvenienti di queste soluzioni risiedono in particolare in una scarsa flessibilità e nella lunghezza del processo decisionale. Succede spesso che la giuridicità di procedure complesse non tenga sufficientemente conto della situazione. Un'estensione del margine di manovra delle autorità incaricate di fornire l'autorizzazione non basta per tener conto dei conflitti d'interesse e riduce la prevedibilità.

Un'alternativa: la negoziazione

Nell'ambito di progetti concreti, in particolare se questi sono complessi e oggetto di controversie, la negoziazione permetterebbe un approccio più flessibile. Essa può costituire un'alternativa al vincolo statale, a condizione che i suoi costi siano moderati e che la valutazione degli effetti sull'ambiente non sia contestata.

Per essere in grado di procedere ad una negoziazione, bisogna prevedere un'integrazione pre-

coce delle parti, come prevede la convenzione di Aarhus. In Svizzera numerose decisioni sono sottoposte a un voto popolare, di modo che questi elementi di democrazia diretta racchiudono già un forte incentivo a trovare soluzioni negoziate⁶. La minaccia del DRA e di un passaggio davanti ai tribunali può pure suscitare la ricerca di compromessi fra organizzazioni abilitate a ricorrere e responsabili del progetto.

Tuttavia, per trattare una vera negoziazione, bisogna disporre di un reale margine di manovra, ciò che non sempre esiste in Svizzera, considerate le prescrizioni mol-

Per trattare una vera negoziazione, bisogna disporre di un reale margine di manovra, ciò che non sempre esiste in Svizzera.

⁶ Le informazioni e consultazioni estese legate agli adattamenti del nuovo stadio del Letzigrund a Zurigo sono un esempio.

to rigide della legislazione svizzera. Nella loro stragrande maggioranza, le organizzazioni di protezione dell'ambiente intervengono sulle questioni legate al traffico, poiché considerano la riduzione del traffico individuale un tema cruciale. Alcuni studi⁷ denunciano giustamente questo approccio, anche se le loro conclusioni sono denigrate a torto come perizia di parte.

Inoltre, una negoziazione è una piattaforma di scambio d'informazioni efficace fra le parti interessate. Le soluzioni negoziate sono meglio accettate e dunque più facili da eseguire. In questa prospettiva, i negoziatori devono rappresentare realmente i gruppi d'interesse e possedere una legittimità democratica. Ciò non è il caso quando un ricorso è presentato da gruppi esterni a scopo non lucrativo che persegue "obiettivi ideali" sia ciò direttamente o indirettamente⁸. La legittimità è ottimale quando il popolo o il Parlamento si esprime con un voto. Da questo punto di vista, l'iniziativa del Partito radicale solleva una questione giustificata, poiché una decisione formale del popolo o di un parlamento non dovrebbe essere rimessa in discussione da ambienti senza legittimità né rappresentatività democratica⁹.

Come è pianificato attualmente il DRA, la possibilità di negoziare presenta un difetto fondamentale. Contrariamente a un'idea diffusa, le organizzazioni di protezione dell'ambiente dispongono di un potere superiore a quello dei responsabili di progetti poiché, in caso di passaggio davanti ai tribunali, esse non rischiano di dover assumere i costi di procedura. Una vera industria di intermediari e di consiglieri è sorta in proposito. Per i responsabili di progetti al contrario, i ritardi derivanti da negoziazioni giudiziarie generano a volte costi considerevoli, che possono ridurre la redditività di un progetto al punto da renderlo irrealizzabile. A questo proposito, il fatto di porre a carico delle organizzazioni le spese di procedura metterà sullo stesso piano le parti coinvolte, senza prendere tuttavia pienamente in considerazione i danni economici derivanti dagli investimenti ostacolati. La possibilità di iniziare alcuni lavori preventivamente limita parzialmente la minaccia del DRA.

Interventi parlamentari pendenti

04.3456 Giezendanner Ulrich

Soppressione del diritto di ricorso dell'ATA.

04.3381 Leutenegger Filippo

Diritto di ricorso delle associazioni. Studi UFAPP.

04.3333 Gruppo socialista

Effetto sospensivo dei ricorsi amministrativi.

04.3328 Gruppo socialista

Sottoporre ad approvazione preliminare gli accordi di procedura amministrativa.

04.3285 Wehrli Reto

PMI. 3° misura concreta, aumentare l'efficacia della procedura di ricorso nel settore dell'edilizia.

04.3278 Vischer Daniel

Termini di trattamento per le istanze di ricorso e i tribunali.

04.3271 Gruppo dell'Unione democratica di centro

Euro 2008. Conseguenze dei ricorsi contro il progetto dello stadio dell'Hardturm.

04.3270 Gruppo radicale-liberale

Misure contro la proliferazione dei ricorsi d'associazione.

04.3244 Zuppiger Bruno

Abuso del diritto di ricorso delle associazioni.

04.3237 Gruppo dell'Unione democratica di centro

Sovvenzioni della Confederazione alle organizzazioni aventi capacità di ricorso.

04.3236 Gruppo dell'Unione democratica di centro

Sovvenzioni alle ONG. Principio della pubblicità.

04.0470 Leutenegger Filippo

Diritto di ricorso delle associazioni. Fine dell'ostruzionismo sistematico.

04.0421 Schibli Ernst

Diritto di ricorso delle associazioni. Fonte di paralisi.

04.310 Argovia

Diritto di ricorso delle associazioni. Responsabilità, finanziamento e procedura.

02.436 Hofmann Hans

Semplificazione dell'esame dell'impatto ambientale e prevenzione degli abusi grazie ad una definizione più precisa del diritto di ricorso delle organizzazioni.

⁷ Lo studio dell'Institut für Umwelttechnik und Ökologie „Einkaufen und Mobilität“, Lucerna 2005, conclude che le misure concentrate su una riduzione del traffico legato agli acquisti non soddisferebbero le esigenze di una prova d'efficacia.

⁸ Ad esempio Associazione Traffico e Ambiente (ATA) Zurigo in relazione con il progetto di IKEA a Spreitenbach.

⁹ Su richiesta del Consigliere agli Stati Carlo Schmid, il Consiglio degli Stati ha ripreso questa idea nel suo nuovo articolo 10a LPA.

Affinché questa misura sprigioni tutti i suoi effetti, la stessa regolamentazione dovrebbe essere applicata ai ricorsi privati.

Applicazione abusiva

All'epoca, il DRA è stato ancorato nella legge sulla protezione dell'ambiente e nella legge sulla protezione della natura e del paesaggio. Si trattava di coinvolgere le organizzazioni di protezione dell'ambiente al fine di garantire che le autorità tenessero conto delle questioni ambientali nelle loro decisioni. All'epoca le condizioni-quadro giuridiche erano meno sviluppate. Motivi analoghi sono all'origine dell'iniziativa degli Stati dell'Europa orientale a favore della convenzione di Aarhus. In seguito, le regolamentazioni sono state sensibilmente inasprite.

L'implicazione delle organizzazioni di protezione dell'ambiente presenta inconvenienti quando le spese di negoziazione sono senza rapporto con i costi ecologici di un progetto. Inoltre, esiste il rischio che le negoziazioni sviluppino una dinamica propria. E' pure certo che un'organizzazione di protezione dell'ambiente acquisisca un certo peso, o addirittura

giustifici la propria esistenza attraverso il diritto di ricorso. Una politica ostruzionista risponde così più ai bisogni dei ricorrenti e agli interessi economici dell' "industria d'autorizzazione" connessa (avvocati e uffici di conciliazione), di quanto non contribuisca in maniera essenziale a proteggere l'ambiente e nemmeno alla realizzazione di obiettivi ambientali limitando i costi. La pubblicità che circonda alcuni progetti e investitori è un'indicazione in questo senso.

Tutti questi sviluppi, contrari all'obiettivo iniziale di evitare un rapporto non equilibrato tra gli effetti negativi sull'ambiente e i vantaggi economici hanno, nella pratica, lo stesso effetto di un abuso formale¹⁰. Le misure proposte oggi, come l'obbligo di inoltrare un ricorso ad uno stadio precoce del progetto o la possibilità di realizzare alcuni elementi di un progetto, hanno un effetto parzialmente protettore di fronte all'applicazione abusiva del DRA. Esse evitano così che una parte perdente nel processo politico possa chiedere ai tribunali di decidere su una questione già trattata.

¹⁰ Gli abusi in senso giuridico sono rari. Si tratta piuttosto di un'utilizzazione eccessiva dei diritti d'intervento.

Riserve politiche

Il coinvolgimento delle organizzazioni di protezione dell'ambiente ad uno stadio precoce di un progetto ha quale conseguenza che questi ultimi interpretino l'utilizzazione di possibilità di ricorso e del DRA ad un "mandato dello Stato". Le concessioni fatte nel corso di una negoziazione sono considerate da alcuni rappresentanti non come il risultato di una conciliazione, ma come la decisione ufficiale di un responsabile (autoproclamato) di progetto¹¹.

Una struttura d'autorizzazione parallela si è dunque sviluppata fra le autorità e le organizzazioni di protezione dell'ambiente parastatali. Ciò è problematico da un punto di vista politico, poiché le organizzazioni private non sono sottoposte a nessun controllo ufficiale. Il fatto che alcune persone attive presso organizzazioni private lavorino ad esempio per le autorità o in una rete di consiglieri o esperti accentua il problema. Tuttavia, l'applicazione della politica ambientale e l'esecuzione del diritto sono soprattutto un dovere delle autorità corrispondenti. Le organizzazioni

private possono certamente segnalare dei problemi e degli aspetti da tenere in considerazione, ma esse non possono assumere una funzione uffi-

Una politica ostruzionista risponde così più ai bisogni dei ricorrenti e agli interessi economici dell' "industria d'autorizzazione" connessa (avvocati e uffici di conciliazione), di quanto non contribuisca in maniera essenziale a proteggere l'ambiente.

ciale.

La scelta delle organizzazioni legittimate pone problemi specifici. E' chiaro che attualmente la cerchia delle organizzazioni svizzere abilitate è troppo ampia. Nei fatti, questa scelta è ulteriormente estesa dalla delegazione di competenze in materia d'opposizione alle organizzazioni regionali, ciò che è contrario alla volontà del legislatore.

La lotta per conquistare il primo posto e le differenze di ponderazione degli interessi creano in particolare divergenze interne nelle organizzazioni non governative (ONG) che nuocciono soprattutto agli investitori in quei progetti che hanno un potenziale economico. Il Consiglio degli Stati ha approvato delle correzioni. Le sue decisioni si tradurranno in un inasprimento della legge e in un aumento della trasparenza. La restrizione del diritto di ricorso alle organizzazioni attive a livello svizzero da almeno dieci anni, che hanno nei loro statuti lo scopo di proteggere l'ambiente e la cui attività è puramente ideale, non conferisce loro legittimità democratica per rappresentare cerchie più importanti. Il Consiglio degli Stati si è pronunciato chiaramente contro la funzione di quasi-autorità delle

¹¹ Secondo alcune dichiarazioni di ATA, vedi Avenir Suisse „Umweltschutz auf Abwegen“, p. 5.

organizzazioni di protezione dell'ambiente.

Le lacune dell'esame d'impatto sull'ambiente

Il DRA non è l'unico elemento della procedura d'autorizzazione. Quest'ultima dura da oltre dieci anni e non contribuisce affatto a mettere in vigore una protezione dell'ambiente. Le correzioni moderate proposte per il DRA lanceranno al massimo un segnale favorevole per gli investimenti, poiché il diritto di ricorso è stato utilizzato soltanto da quattro delle trenta organizzazioni abilitate ad usarlo.

Tutta la procedura, ma anche il diritto materiale, devono essere rivisti. La protezione dell'ambiente è regolata dalla legislazione: obblighi e divieti sono privilegiati rispetto alle misure d'incitamento, ciò che favorisce la lunghezza delle procedure. Criteri formali come la superficie edificata o il numero di parcheggi pubblici sono sovente messi in primo piano, a scapito di una valutazione globale. Questo approccio meccanico non contribuisce a risolvere i problemi. Soprattutto, troppe poche persone sono coscienti del fatto che ogni misura ambientale non è forzatamente sensata sui piani ecologico ed economico, né efficiente. E una politica ambientale dottrinarie e burocratica ha un effetto negativo sul clima d'investimento.

Il Consiglio degli Stati ha deciso a ragione che l'EIA (Esame d'impatto ambientale) deve essere limitato alle installazioni dove la protezione dell'ambiente può essere garantita solo mediante misure specifiche al progetto o al luogo. Occorre riesaminare in permanenza i criteri che definiscono le installazioni che vi saranno sottoposte. Nuove possibilità tecniche dovrebbero raccorciare la lista. Inoltre, occorre tener conto esplicitamente degli effetti positivi sull'ambiente di un progetto a partire dalla fase dell'EIA.

Ambiente internazionale

Nel giugno 1998 quaranta Stati e l'Unione europea hanno firmato nella città danese di Aarhus una convenzione tendente ad estendere i diritti della società civile in occasione dell'applicazione della protezione dell'ambiente (convenzione di Aarhus). Si trattava di migliorare l'informazione sulle questioni ambientali, di permettere una partecipazione ai processi amministrativi e di introdurre possibilità di ricorso. Per gli Stati membri dell'UE, gli obblighi sono analoghi a quelli del diritto comunitario. La Svizzera ha firmato la convenzione di Aarhus, ma non l'ha ancora ratificata¹². Essa è inoltre libera di scegliere se desidera met-

tere in vigore le corrispondenti direttive europee.

Per valutare la convenzione di Aarhus, bisogna esaminare la sua genesi. Questa convenzione risulta da un processo che è iniziato con le conferenze di Dobris/Repubblica Ceca (1991) e di Sofia/Bulgaria (1995). Queste conferenze risultavano principalmente dalle iniziative delle ONG, ma anche dai governi dell'Europa orientale, le cui origini risalgono alle riforme e rivoluzioni successive al 1989. I governi dell'Europa occidentale hanno aderito al movimento e lo hanno sostenuto, a volte soltanto dopo aver superato degli ostacoli. In Svizzera gli ambienti interessati sono informati e partecipano alle procedure. Pertanto, il bisogno d'intervento in questo senso è debole.

La convenzione di Aarhus prevede, al suo articolo 9, una possibilità di ricorso se l'accesso all'informazione è stato impedito. La partecipazione del pubblico alle procedure deve essere garantita in presenza di "interessi sufficienti", anche se gli Stati possono emettere riserve. Inoltre è possibile impugnare decisioni che possono avere un impatto ambientale. Gli Stati possono continuare a presentare le loro rispettive esigenze alle organizzazioni abilitate a ricorrere.

Una soppressione totale del diritto di ricorso delle associazioni in materia di protezione dell'ambiente non sarebbe affatto compatibile con la ratifica della convenzione di Aarhus. Per contro, non esiste conflitto tra l'iniziativa parlamentare Hofmann e la convenzione. Il riconoscimento limitato delle organizzazioni abilitate a ricorrere e l'introduzione di esigenze di procedure sono possibili in caso di applicazione della convenzione. Le modifiche legislative in vista di meglio ponderare gli aspetti economici non sono contrari alla convenzione.

Nell'eventualità dell'applicazione della convenzione in Svizzera, bisognerà vegliare affinché gli ambienti interessati possano, in ogni caso, presentare direttamente delle domande, in particolare nel processo politico (nell'ambito degli strumenti di pianificazione del territorio, ad esempio).

¹² Anche la Germania, la Grecia, la Croazia, l'Islanda, l'Irlanda, il Liechtenstein e Monaco non hanno ancora ratificato la convenzione, sebbene l'abbiano firmata nel 1998.

Commento

L'obiettivo dell'esame d'impatto ambientale e degli strumenti ad esso legati, come il diritto di ricorso delle associazioni, dovrebbe poter identificare quei progetti che potrebbero provocare danni all'ambiente senza rapporto con il beneficio atteso. La politica ostruzionista dottrinarina praticata sinora permette un uso abusivo del diritto di ricorso e dell'esame d'impatto e ritarda i necessari investimenti di parecchi anni, quando addirittura non riesce ad impedire l'esecuzione di progetti.

Bisogna promuovere la valutazione equilibrata degli interessi che integri gli obiettivi della politica ambientale. In questo modo, occorre procedere ad un esame globale dove non dominano criteri tecnocratici e giuridici.

Il progetto della commissione degli affari giuridici elaborato in reazione all'iniziativa parlamentare Hofmann e le precisazioni apportate nel corso della sessione autunnale 2005 tengono conto di questi elementi in maniera appropriata ed equilibrata. Il progetto si concentra sull'essenziale e riduce le procedure burocratiche. Contrariamente a ciò che alcune reazioni potrebbero lasciar pensare, esso non indebolisce la protezione dell'ambiente, ma riduce tutt'al più gli abusi e il potenziale influsso di alcune organizzazioni.

Quando i fatti sono chiari il processo decisionale può avanzare. Una rapida accettazione, da parte del Consiglio Nazionale, delle modifiche proposte nella legge sulla protezione dell'ambiente e in quella sulla protezione della natura e del paesaggio, darebbe un segnale positivo agli investitori. Bisogna riuscire a mettere in vigore le nuove disposizioni per la metà del 2006 o al più tardi nel 2007.