

**Rapporto del Consiglio federale in adempimento
della mozione 04.3664 della Commissione
degli affari giuridici del Consiglio degli Stati
del 15 novembre 2004**

**“Migliorare il coordinamento fra protezione
dell’ambiente e pianificazione del territorio”**

Indice

1 Situazione iniziale	3
1.1 Mozione 04.3664 – Migliorare il coordinamento fra protezione dell’ambiente e pianificazione del territorio	3
1.1.1 Testo depositato	3
1.1.2 Parere del Consiglio federale	3
1.1.3 Svolgimento delle discussioni	3
1.2 Mozione 08.3004 – Esigenza di un migliore coordinamento fra pianificazione del territorio e protezione dell’ambiente	3
1.3 Progetto ARE/UFAM per migliorare il coordinamento	3
1.4 Legge sulla pianificazione del territorio	4
2 Coordinamento fra protezione dell’ambiente e pianificazione del territorio: principi	4
2.1 Il concetto di coordinamento	4
2.2 Strumenti di coordinamento esistenti	5
2.2.1 Prescrizioni materiali nel diritto ambientale	5
2.2.2 Direttive procedurali	7
2.2.2.1 Prescrizioni generali	7
2.2.2.2 Rapporto informativo secondo l’articolo 47 OPT	8
2.2.2.3 Collaborazione per l’elaborazione dei piani direttori (art. 10 cpv. 2 LPT)	8
2.2.2.4 Presa in considerazione delle indagini di pianificazione del territorio nel rapporto d’impatto ambientale (art. 9 cpv. 4 OEIA)	8
2.2.2.5 Colloqui iniziali per i piani direttori	9
3 Valutazione degli strumenti di coordinamento	9
4 Miglioramenti auspicati	10
4.1 Mediante attività legislativa	10
4.1.1 Esplicitazione dell’obbligo di armonizzazione	10
4.1.2 Valutazione dell’efficacia nei piani direttori	10
4.1.3 Criteri per la definizione dei siti nei piani direttori	11
4.2 Mediante aiuti all’esecuzione	12
4.2.1 Prevenzione contro gli incidenti rilevanti	12
4.2.2 Altri settori	12
5 Conclusioni e seguito della procedura	12
5.1 Conclusioni	12
5.2 Seguito della procedura	13

Rapporto

1 Situazione iniziale

1.1 Mozione 04.3664 – Migliorare il coordinamento fra protezione dell'ambiente e pianificazione del territorio

1.1.1 Testo depositato

Il Consiglio federale è stato incaricato di proporre delle misure a livello esecutivo e legislativo volte a garantire il coordinamento fra protezione dell'ambiente e pianificazione del territorio. Sarà inoltre necessario alleggerire la procedura EIA creando, conformemente alle diverse fasi, i presupposti essenziali per una realizzazione rapida e rispettosa dell'ambiente dei progetti edilizi.

1.1.2 Parere del Consiglio federale

Nel suo parere del 16 febbraio 2005 il Consiglio federale riteneva giustificate le questioni sollevate dalla mozione in oggetto. Prima si considerano le questioni ambientali nell'ambito della pianificazione del territorio, più aumenta la possibilità di evitare effetti nocivi e molesti per l'ambiente. Per poter soddisfare gli obiettivi e i principi della legge sulla pianificazione del territorio è indispensabile un coordinamento efficace fra protezione dell'ambiente e pianificazione del territorio. Il coordinamento tempestivo deve anche contribuire in particolare a semplificare le successive procedure di autorizzazione.

1.1.3 Svolgimento delle discussioni

La mozione è stata depositata il 15 novembre 2004 dalla Commissione degli affari giuridici del Consiglio degli Stati. Il 16 febbraio 2005 il Consiglio federale ne ha chiesto l'adozione. Il Consiglio degli Stati ha accolto la mozione il 16 giugno 2005 e il Consiglio nazionale il 4 ottobre 2006. Nella discussione in seno al Consiglio degli Stati il portavoce della commissione ha evidenziato le differenze fra il diritto ambientale e il diritto in materia di pianificazione del territorio: il primo è più concreto e si rivolge a casi singoli mentre il secondo opera per categorie generali, di ampio respiro. La commissione intende consentire una maggiore flessibilità volta a facilitare la realizzazione di grandi progetti. Il Consiglio nazionale ha accolto la mozione senza discussione.

1.2 Mozione 08.3004 – Richiesta di migliorare il coordinamento fra pianificazione del territorio e protezione dell'ambiente

Il 14 febbraio 2008 la Commissione degli affari giuridici del Consiglio nazionale ha depositato la mozione 08.3004 con la quale ha incaricato il Consiglio federale di trattare immediatamente e in via prioritaria la mozione 04.3664. Il 7 marzo 2008 il Consiglio federale ne ha chiesto l'adozione. Il Consiglio nazionale ha accolto la mozione il 13 marzo 2008 e il Consiglio degli Stati il 12 giugno 2008.

1.3 Progetto ARE/UFAM volto a migliorare il coordinamento

Gli uffici federali dello sviluppo territoriale (ARE) e dell'ambiente (UFAM) hanno messo a punto un'organizzazione di progetto comune per adempiere alla mozione CAG-S. Nel corso di diversi progetti parziali hanno elaborato basi e raccomandazioni per l'esecuzione che tengono conto degli ampi obiettivi della mozione. Da un lato l'attenzione è stata rivolta al miglioramento del coordinamento fra i diversi am-

biti settoriali della protezione dell'ambiente e della pianificazione del territorio, dall'altro si è cercato di ottimizzare il processo di pianificazione per i grandi progetti edili e infrastrutturali.

1.4 Legge sulla pianificazione del territorio

La prevista revisione della legge sulla pianificazione del territorio offre la possibilità di migliorare i presupposti per un coordinamento fra protezione dell'ambiente e pianificazione del territorio. In quest'ottica è opportuno citare in particolare le seguenti finalità: obiettivi di sviluppo del territorio più estesi e più precisi, contenuti minimi dei piani direttori cantonali, obbligo del piano direttore per progetti di notevole importanza per il territorio, armonizzazione con le altre legislazioni federali, in particolare con quella della protezione dell'ambiente.

2 Principi del coordinamento fra protezione dell'ambiente e pianificazione del territorio

2.1 Il concetto di coordinamento

Coordinamento significa armonizzare fra loro diverse attività e migliorare l'interazione o il concorso di diversi aspetti al fine di raggiungere obiettivi comuni. Coordinare pianificazione del territorio e protezione dell'ambiente significa sempre stabilire un collegamento fra due politiche settoriali equivalenti nell'ambito della delimitazione territoriale di un progetto. Il coordinamento fra protezione dell'ambiente e pianificazione del territorio non è una questione di gerarchia delle norme. Il diritto in materia di pianificazione del territorio non è prioritario rispetto a quello ambientale e viceversa.

Il diritto ambientale e il diritto in materia di pianificazione del territorio perseguono in parte obiettivi diversi e si servono di strumenti differenti:

- il diritto ambientale definisce generalmente obiettivi di protezione qualitativi o quantitativi, come ad esempio la tutela delle paludi e dei paesaggi palustri oppure i valori limite d'immissione volti a salvaguardare la salute della popolazione. Per la definizione di questi obiettivi si basa prevalentemente sulle conoscenze delle scienze naturali. Il diritto ambientale definisce quindi la tipologia di misure con le quali raggiungere questi obiettivi di protezione. A livello esecutivo è quindi necessario concretizzare queste misure nell'ambito delle possibilità legislative;
- il diritto in materia di pianificazione del territorio serve ad armonizzare tutti gli interessi territoriali e deve realizzare una struttura insediativa in sintonia con lo sviluppo auspicato del Paese. Il diritto in materia di pianificazione del territorio si serve a tal fine di un chiaro processo di pianificazione e, in particolare, della ponderazione degli interessi fra le varie istanze, questo sempre nell'ambito delle possibilità legislative. Detto diritto mira pertanto ad evidenziare i conflitti territoriali e a risolverli in processi definiti al fine di perseguire lo sviluppo auspicato.

Dal punto di vista del Consiglio federale un efficace coordinamento fra pianificazione del territorio e protezione dell'ambiente implica che gli obiettivi e le norme di protezione ambientale siano fatti confluire, tempestivamente e conformemente alle diverse fasi, nella ponderazione degli interessi della pianificazione del territorio. È

l'unico modo per garantire che la successiva fase di pianificazione tragga vantaggio da prescrizioni vincolanti per le autorità, che siano coerenti e diano la certezza del diritto. È l'unica via percorribile per assicurare un'applicazione coordinata dei due settori giuridici per quanto riguarda la definizione dell'incidenza territoriale. Questa visione del coordinamento coincide con il tenore della mozione CAG-S.

Che il coordinamento sia ancora oggi parzialmente carente e debba pertanto essere migliorato è dimostrato anche dall'elevato numero di sentenze di tribunale che si esprimono in tal senso. Questa constatazione è condivisa anche da diverse pubblicazioni specializzate.

2.2 Strumenti di coordinamento esistenti

2.2.1 Prescrizioni materiali nel diritto ambientale

Già oggi i punti di contatto fra pianificazione del territorio e protezione dell'ambiente sono numerosi. Vi sono, ad esempio, alcuni settori ambientali in cui il legislatore ha già previsto che si tenga conto delle concrete esigenze dello sviluppo territoriale utilizzando strumenti di pianificazione. In parte, facendo riferimento alla pianificazione del territorio, in particolare ai piani direttori cantonali e ai piani di utilizzazione comunali, in parte sviluppando strumenti autonomi. A questo proposito vanno menzionati i seguenti aspetti:

- **lotta contro il rumore:** nella delimitazione di nuove zone e nell'urbanizzazione di zone edificabili esistenti devono essere rispettati i valori di pianificazione delle emissioni foniche (art. 24 LPAmb¹); i permessi di costruire nuovi edifici con usi sensibili al rumore possono essere rilasciati soltanto se sono rispettati i valori limite d'immissione. I valori limite si basano sul tipo di utilizzazione delle zone assegnato secondo il diritto in materia di pianificazione (gradi di sensibilità, art. 43 OIF²);
- **protezione dell'aria:** nell'ambito dei piani di provvedimenti cantonali in caso di inquinamenti atmosferici (art. 44a LPAmb) sono necessarie anche misure che devono essere attuate con l'ausilio di strumenti di pianificazione. Un aiuto all'esecuzione, pubblicato all'inizio del 2006 dagli uffici federali dell'ambiente e dello sviluppo territoriale, mostra, ad esempio, come possono essere trattate nel piano direttore cantonale le strutture ad alta densità di traffico e quali sono i criteri che consentono di stabilire se un sito è adatto alla loro realizzazione. Le raccomandazioni rimandano a modelli applicati nei Cantoni per definire il potenziale di utilizzazione dei siti e contribuiscono pertanto a delimitare nel piano direttore cantonale i siti più idonei per le strutture ad alta densità di traffico;
- **gestione dei rifiuti:** con la pianificazione dei rifiuti secondo l'articolo 31 segg. LPAmb, i Cantoni determinano anche il loro fabbisogno di impianti per i rifiuti. La pianificazione dei rifiuti consente anche di definire le zone idonee e i sistemi di trasporto, i quali sono rilevanti ai fini del territorio. I Cantoni sono tenuti a

¹ Legge federale del 7 ottobre 1983 sulla protezione dell'ambiente, RS 814.01

² Ordinanza del 15 dicembre 1986 contro l'inquinamento fonico, RS 814.41

definire nel piano direttore cantonale gli impianti dei rifiuti (art. 17 OTR³) e a provvedere alla delimitazione delle zone d'utilizzazione necessarie;

- **protezione della natura e del paesaggio:** le ordinanze sulla protezione dei biotopi conformemente alla LPN⁴ contengono ciascuna un'espressa disposizione secondo la quale i Cantoni devono provvedere al coordinamento fra pianificazione del territorio e protezione dei biotopi, armonizzando programmi e prescrizioni che disciplinano l'utilizzazione consentita del suolo ai sensi della legislazione sulla pianificazione del territorio con le esigenze della protezione dei biotopi. Per quanto riguarda i parchi d'importanza nazionale, l'ordinanza corrispondente⁵ prevede diverse disposizioni di coordinamento per assicurare l'efficacia e l'armonizzazione delle attività ad incidenza territoriale con le esigenze dei parchi di interesse nazionale. In particolare un parco deve essere indicato nel piano direttore (art. 27 Opar);
- **caccia:** l'ordinanza sulle bandite federali⁶ sancisce espressamente che i piani direttori e di utilizzazione devono tenere conto delle bandite. Prevede inoltre esplicitamente una regola di coordinamento volta a proteggere gli uccelli acquatici e migratori. Secondo detta regola, le riserve d'uccelli acquatici e migratori definite dalla Confederazione devono essere considerate ai fini dei piani direttori e di utilizzazione dei Cantoni⁷;
- **conservazione delle foreste:** la legge forestale⁸ dedica un'intera sezione al coordinamento con la pianificazione del territorio (art. 11 e segg.). La legge sancisce fra l'altro che l'inclusione di un'area boschiva in una zona edificabile è ammessa soltanto previo rilascio di un permesso di dissodamento o che il limite della foresta deve essere indicato nel piano di utilizzazione. Al contempo, la legge disciplina il coordinamento fra autorizzazione per la costruzione e permesso di dissodamento;
- **pericoli naturali:** la protezione dai pericoli naturali comprende anche l'obbligo di tenere in considerazione le minacce naturali a livello di piani direttori e di utilizzazione. La protezione dai pericoli naturali a livello di pianificazione è promossa mediante la realizzazione di carte dei pericoli⁹ che contengono i dati sui rischi naturali presenti in una determinata zona. Inoltre, servono come base per la pianificazione all'autorità preposta alla definizione dei piani di utilizzazione;

³ Ordinanza tecnica del 10 dicembre 1990 sui rifiuti, RS 814.600

⁴ Legge federale del 1° luglio 1966 sulla protezione della natura e del paesaggio, RS 451

⁵ Ordinanza del 7 novembre 2007 sui parchi d'importanza nazionale, RS 451.36 (OPar)

⁶ Ordinanza del 30 settembre 1991 sulle bandite federali, RS 922.31

⁷ Ordinanza del 21 gennaio 1991 sulle riserve d'importanza internazionale e nazionale d'uccelli acquatici e migratori, RS 922.32

⁸ Legge federale del 4 ottobre 1991 sulle foreste, RS 921.0

⁹ Ordinanza del 2 novembre 1994 sulla sistemazione dei corsi d'acqua, RS 721.100.1 e ordinanza del 30 novembre 1992 sulle foreste, RS 921.01.

- **acque:** sulla base delle prescrizioni della LPAC¹⁰, ai fini della protezione delle acque i Cantoni delimitano zone di protezione attorno alle captazioni di interesse pubblico d'acqua sotterranea. Inoltre, i Cantoni delimitano le aree che rivestono importanza per il futuro sfruttamento e l'alimentazione della falda freatica. Il diritto sulla protezione delle acque definisce misure particolari per i settori di protezione delle acque superficiali e per le zone e le aree di protezione delle acque sotterranee. Quando è necessaria la collaborazione di diversi Comuni per garantire una protezione efficace, ad esempio perché le loro acque di scarico vengono immesse nello stesso fiume, i Cantoni devono provvedere all'allestimento di un piano regionale di smaltimento delle acque di scarico, che contenga anche indicazioni sui siti e sulle zone d'insediamento delle stazioni centrali di depurazione delle acque di scarico. Ai fini della pianificazione i Cantoni sono tenuti a stilare un piano generale delle acque di scarico. Detto piano deve definire anche le zone dove devono essere realizzate le canalizzazioni pubbliche, dove non è ammessa l'infiltrazione di acqua inquinata e dove le acque devono confluire in un corso d'acqua superficiale. Il diritto sulla protezione delle acque obbliga i Cantoni a tenere conto di questi strumenti di pianificazione delle acque di scarico e di protezione pianificata delle acque nell'ambito dell'elaborazione dei piani direttori e di utilizzazione;
- **radiazioni della telefonia cellulare:** anche nel settore tecnico delle radiazioni emesse dalle antenne di telefonia mobile il Tribunale federale raccomanda recentemente una pianificazione territoriale dei siti e quindi un'armonizzazione fra i settori disciplinati dalla Confederazione, quali la copertura dei servizi di telecomunicazione e la protezione dalle radiazioni non ionizzanti, con quelli di competenza dei Cantoni, come la protezione dell'aspetto degli abitati e delle caratteristiche del paesaggio.

2.2.2 Direttive procedurali

2.2.2.1 Prescrizioni generali

Dato che la pianificazione del territorio ha il compito di gestire in modo mirato le attività dello Stato a incidenza territoriale allo scopo di garantire uno sviluppo sostenibile dell'intero spazio vitale, è di per sé già uno strumento di coordinamento. La pianificazione del territorio si serve prevalentemente della ponderazione degli interessi (art. 1 e 3 LPT¹¹, art. 2, 3 e 47 OPT¹²), la quale deve essere illustrata nelle motivazioni che riguardano le decisioni sulla pianificazione. La ponderazione degli interessi, che può essere applicata a tutti i temi di incidenza territoriale e non solo a quelli citati negli articoli 1 e 3 LPT, consente di tenere conto di tutti i punti di vista per il caso concreto, a condizione che l'ordinamento giuridico consenta margini d'azione. In riferimento all'obiettivo costituzionale dell'utilizzazione misurata e riguardosa del suolo, nell'ambito della ponderazione degli interessi va attribuito il giusto peso anche alla protezione quantitativa del suolo.

Anche nelle norme procedurali generali non mancano gli strumenti di coordinamento ormai consolidati:

¹⁰ Legge federale del 24 gennaio 1991 sulla protezione delle acque, RS 814.20

¹¹ Legge federale del 22 giugno 1979 sulla pianificazione del territorio, RS 700

¹² Ordinanza del 28 giugno 2000 sulla pianificazione del territorio, RS 700.1

- nei piani settoriali, direttori e di utilizzazione si applica l'obbligo generale previsto dal diritto in materia di pianificazione del territorio di tenere conto, nelle diverse fasi, della protezione dell'ambiente (art. 1 e 3 LPT, art. 2 e 3 OPT). Tuttavia questo obbligo non viene sempre rispettato in modo soddisfacente nella definizione dei piani settoriali e direttori e l'obbligo di utilizzare tali strumenti non è nemmeno espressamente previsto dalla legislazione;
- i piani di utilizzazione devono invece informare esplicitamente su come si tiene conto della legislazione ambientale (art. 47 OPT). Inoltre la LPT contiene delle norme relative al coordinamento materiale e formale (art. 25a LPT) per tutte le procedure dei piani di utilizzazione nell'ambito delle quali devono essere prese al contempo delle decisioni (in particolare anche autorizzazioni secondo la legislazione sulla protezione dell'ambiente).

Nella procedura di autorizzazione del progetto – sia che si tratti di una procedura di autorizzazione edilizia, di un'approvazione di piani o di una concessione – l'esame dell'impatto sull'ambiente (EIA¹³) richiede un'armonizzazione consolidata fra le norme del diritto di superficie, del diritto in materia di pianificazione territoriale e del diritto ambientale. L'EIA non inizia soltanto nel momento in cui è disponibile il piano particolareggiato ma può iniziare quando è possibile eseguire un esame tempestivo e circostanziato (art. 5 cpv. 3 OEIA). Questo può portare a uno svolgimento dell'EIA ripartito in diverse fasi nelle quali l'esame si protrae nella misura necessaria per adottare la decisione corrispondente.

2.2.2.2 Rapporto informativo secondo l'articolo 47 OPT

Già nel 2005 è stato pubblicato un rapporto di sintesi sul miglioramento del rapporto informativo secondo l'articolo 47 dell'ordinanza sulla pianificazione del territorio. L'articolo 47 OPT incarica l'autorità che emana i piani di utilizzazione ad informare l'autorità cantonale preposta all'autorizzazione in particolare su come i piani di utilizzazione tengono conto della legislazione sulla protezione dell'ambiente.

2.2.2.3 Collaborazione per l'elaborazione dei piani direttori (art. 10 cpv. 2 LPT)

Nell'ambito dell'iniziativa parlamentare 02.436 “Semplificazione dell'esame dell'impatto sull'ambiente e prevenzione degli abusi mediante una definizione più precisa del diritto di ricorso delle associazioni” è stato integrato l'articolo 10 capoverso 2 della legge sulla pianificazione del territorio. I Cantoni devono disciplinare la collaborazione delle organizzazioni legittimate a ricorrere. In questo modo dette organizzazioni dovranno collaborare attivamente all'elaborazione dei piani direttori e presentare tempestivamente eventuali riserve sui siti di impianti nocivi per l'ambiente.

2.2.2.4 Presa in considerazione delle indagini di pianificazione del territorio nel rapporto d'impatto ambientale (art. 9 cpv. 4 OEIA)

Le indagini ambientali condotte nell'ambito della procedura di pianificazione del territorio devono essere considerate ai fini della progettazione di impianti che richiedono un EIA. Nel rapporto concernente l'impatto ambientale dell'impianto deve essere indicato espressamente il livello di considerazione delle indagini ambientali.

¹³ Ordinanza del 19 ottobre 1988 concernente l'esame dell'impatto sull'ambiente, RS 814.011

2.2.2.5 Colloqui iniziali per i piani direttori

Conformemente all'articolo 11 LPT i piani direttori devono essere approvati dal Consiglio federale. Già nella fase dell'elaborazione dei piani gli uffici federali, in particolare anche l'UFAM, possono presentare le loro osservazioni nel corso dei cosiddetti "colloqui iniziali" con gli uffici cantonali di pianificazione nonché nel corso dell'esame preliminare facoltativo dei piani da parte dell'ARE.

3 Valutazione degli strumenti di coordinamento

Nella sua concezione il diritto in materia di pianificazione del territorio offre buoni presupposti per il coordinamento con il diritto ambientale. Gli strumenti di coordinamento sopra citati (cfr. 2.2) mostrano inoltre che il legislatore a livello di pianificazione del territorio ha emanato prescrizioni che già prevedono un coordinamento efficace. Lo stesso dicasi per altre prescrizioni particolari del diritto ambientale. Oltre al diritto procedurale in materia ambientale – in questo contesto vanno citate ad esempio le disposizioni relative all'EIA – il legislatore ha emanato anche prescrizioni con le quali si intende perseguire un coordinamento efficace fra protezione dell'ambiente e pianificazione del territorio. Tali prescrizioni differiscono fra loro a seconda del settore specifico ed evidenziano in quale modo i diversi settori ambientali necessitano di un coordinamento con la pianificazione del territorio.

Tuttavia, gli strumenti di coordinamento non consentono sempre di raggiungere nella pratica l'obiettivo auspicato e questo, dal punto di vista del Consiglio federale, per tre motivi principali:

- le conseguenze ambientali di determinate definizioni dei piani direttori che sono alla base di progetti concreti spesso vengono rilevate e documentate in modo lacunoso e insufficiente. Molte volte, ad esempio, a livello di piano direttore è quasi impossibile valutare se una definizione crea conflitti con il diritto ambientale, che successivamente possono comportare il rigetto del progetto. E questo per diverse ragioni: spesso in fase di elaborazione dei piani direttori i progetti concreti destinati a un determinato sito non sono ancora noti. D'altro canto, sono pochi i requisiti concreti stabiliti dal diritto ambientale per i livelli di pianificazione superiori. Capita con frequenza che le basi disponibili vengano trascurate anche nell'ambito di progetti noti;
- la ponderazione degli interessi nell'ambito delle procedure di pianificazione del territorio è un compito complesso che richiede elevate competenze metodologiche da parte delle autorità preposte alla pianificazione. Inoltre, il risultato della ponderazione degli interessi a livello di piano direttore non è verificabile a livello giudiziario. Di conseguenza, il coordinamento fra protezione dell'ambiente e pianificazione del territorio può essere verificato soltanto al momento dell'attuazione del piano direttore nell'ambito dei piani di utilizzazione;
- l'interazione fra il diritto in materia di pianificazione del territorio e il diritto ambientale può essere molto complessa nelle attività di pianificazione o progettazione concrete. L'esecuzione delle diverse norme, per quanto riguarda i piani di utilizzazione, è affidata ad "autorità di milizia", composte da persone che

non conoscono a fondo le numerose norme applicabili o che sono prive dell'esperienza necessaria.

4 Miglioramenti auspicati

Sulla base di un rapporto di esperti¹⁴, alla cui redazione hanno partecipato diverse personalità del mondo giuridico e dei Cantoni, l'ARE e l'UFAM hanno in previsione di presentare proposte concrete per leggi e ordinanze oppure di elaborare aiuti all'esecuzione corrispondenti con i quali chiarire ed esplicitare il coordinamento fra i singoli settori della protezione ambientale e il diritto in materia di pianificazione del territorio.

4.1 Mediante attività legislativa

4.1.1 Esplicitazione dell'obbligo di armonizzazione

L'armonizzazione reciproca degli aspetti della pianificazione del territorio e della protezione dell'ambiente è un compito già espressamente previsto dal legislatore. Tuttavia, il Consiglio federale è convinto che un'esplicitazione dell'obbligo di armonizzazione negli atti legislativi rappresenterebbe un miglioramento. Una nuova disposizione di legge non dovrebbe comunque rendere meno chiari gli attuali strumenti di coordinamento. Pertanto potrebbe essere inserita una disposizione generale relativa all'armonizzazione nelle prescrizioni generali del diritto ambientale, in particolare in quelle della legge sulla protezione dell'ambiente. Una tale prescrizione potrebbe esplicitare che le misure d'impatto territoriale secondo il diritto ambientale devono essere considerate tempestivamente e nelle varie fasi dell'elaborazione dei piani territoriali. Sul fronte del diritto in materia di pianificazione del territorio sarebbe auspicabile esplicitare nella descrizione dell'obbligo di pianificazione i rimandi già esistenti alla protezione dell'ambiente. In questo modo sarebbe esplicito non solo l'obbligo di eseguire le pianificazioni territoriali ma anche il fatto che queste ultime devono essere armonizzate fra loro e con gli altri piani specializzati, in particolare nel settore ambientale. Un'ulteriore possibilità consiste nel definire dei requisiti più precisi per quanto riguarda il contenuto minimo del piano direttore cantonale ai fini dell'armonizzazione con la protezione dell'ambiente.

4.1.2 Valutazione dell'efficacia nei piani direttori

L'esame ambientale a livello strategico (EAS) e la valutazione della sostenibilità sono procedure formalizzate per la valutazione dei piani. L'EAS, che nell'UE è oggetto di una direttiva in vigore dal 2001, prevede l'obbligo di redigere un rapporto ambientale, la partecipazione del pubblico e dei servizi specializzati in materia di protezione dell'ambiente e la designazione di alternative valide. Questa procedura formalizzata consente di tenere conto delle questioni ambientali a livello strategico e permette una maggiore protezione dell'ambiente. Al contempo può essere semplificata la successiva procedura di autorizzazione del progetto. La valutazione della sostenibilità esamina invece le conseguenze sociali, ecologiche ed economiche, illustra in modo chiaro i conflitti, consente una ponderazione completa degli interessi e propone in tempi brevi soluzioni ottimali.

¹⁴ Rudolf Muggli, Koordination zwischen Umweltschutz und Raumplanung: Vorschläge zur rechtlichen Umsetzung, Rechtsgutachten, erstattet dem Bundesamt für Umwelt, dicembre 2007

Tenendo conto degli elementi metodologici della valutazione della sostenibilità e dell'esame ambientale a livello strategico, l'ARE e l'UFAM hanno sviluppato per i piani direttori cantonali un metodo per la valutazione dell'efficacia uniforme dal punto di vista del contenuto che nell'esame delle conseguenze ambientali garantisce l'individuazione degli aspetti da chiarire e contribuisce pertanto a semplificare il successivo EIA. La valutazione dell'efficacia consente un esame globale dell'impatto che un piano direttore esercita su ambiente, economia e società. Inoltre, consente di valutare concretamente i progetti importanti o conflittuali, come per esempio le strutture ad alta densità di traffico o i campi da golf. In particolare, l'obiettivo è quello di determinare le conseguenze ambientali nel modo più preciso possibile affinché il piano direttore possa consentire decisioni preliminari volte a sviluppare un notevole effetto pregiudiziale nelle successive procedure di autorizzazione di un progetto e, quindi, a semplificare l'EIA. Questo approccio consente di identificare i siti più idonei per i grandi progetti d'impatto territoriale. Complessivamente aumenta la sicurezza per le fasi di pianificazione successive. Il metodo sviluppato dall'ARE e dall'UFAM dovrà essere sperimentato nella pratica e ulteriormente perfezionato in una fase successiva.

Rimane ancora da definire a quale livello – leggi o ordinanze – è necessario intervenire. Il livello d'intervento dipende soprattutto dai requisiti concreti che dovrà soddisfare il metodo della valutazione dell'efficacia sopra menzionato.

4.1.3 Criteri per la definizione dei siti nei piani direttori

Molti conflitti riscontrati nella procedura di autorizzazione edilizia derivano dal fatto che la pianificazione di progetti con un notevole impatto sul territorio e sull'ambiente avviene senza un'armonizzazione preventiva sufficiente a livello di pianificazione del territorio. Dal punto di vista della protezione dell'ambiente rimane pertanto l'incertezza circa la possibilità di realizzare un impianto nel sito previsto. Per migliorare l'integrazione della protezione ambientale nella pianificazione è necessario attribuire, nell'ambito della sequenza di pianificazione, un ruolo chiave ai piani direttori cantonali. È infatti a tale livello che diventa possibile coordinare e definire i siti per i progetti di rilevanza ambientale in aree più vaste. I progetti di notevole impatto devono pertanto essere affrontati nel piano direttore. È importante che la definizione del sito avvenga soltanto una volta che nel corso delle varie fasi sono state chiarite le conseguenze del progetto sull'ambiente e quando si è accertato che alla realizzazione del progetto non si oppone alcun ostacolo insormontabile.

Nell'ambito di un progetto comune degli uffici federali dello sviluppo territoriale e dell'ambiente sono stati definiti dei criteri per quattro tipi di impianti (siti per la demolizione di materiali e per le discariche, impianti di trasporto turistici o aree ricreative ad alta frequentazione, strade principali e strutture ad alta densità di traffico [per es. centri commerciali]) che devono essere soddisfatti per poter designare un sito. Inoltre, mediante parametri quantitativi o qualitativi è stato illustrato quando è necessario definire i siti di tali impianti nel piano direttore. In una fase successiva saranno elaborati criteri anche per altri tipi di impianti rilevanti ai fini dei piani direttori.

A livello di ordinanza occorre sancire che i presupposti per la definizione di siti all'interno del piano direttore saranno esplicitati in un aiuto all'esecuzione o nelle direttive per i piani direttori (art. 8 OPT).

4.2 Mediante aiuti all'esecuzione

4.2.1 Prevenzione contro gli incidenti rilevanti

L'articolo 10 LPAmb sulla protezione dalle catastrofi e l'ordinanza sulla protezione contro gli incidenti rilevanti¹⁵ hanno lo scopo di proteggere la popolazione e l'ambiente da danni in seguito ad incidenti con merci pericolose (incidenti rilevanti). Per quanto riguarda i rischi connessi con la produzione, lo stoccaggio e il trasporto di queste merci, l'ordinanza si rivolge prevalentemente ai proprietari di impianti di produzione, stoccaggio e trasporto. Al fine di ridurre i rischi, questi devono adottare le misure di sicurezza idonee. È evidente che, accanto alle misure relative agli impianti, anche la pianificazione del territorio può contribuire a ridurre i rischi. Tale obbligo è previsto implicitamente anche dall'articolo 3 capoverso 3 lettera b LPT. La pianificazione deve inoltre contribuire a garantire nel lungo periodo l'esercizio di impianti e di assi di trasporto di interesse pubblico rilevanti ai fini dei rischi. Gli uffici federali dello sviluppo territoriale, dei trasporti e dell'ambiente hanno pertanto elaborato un aiuto per la pianificazione che illustra come tenere conto delle esigenze della prevenzione contro gli incidenti rilevanti. In una prima fase l'aiuto è limitato alla prevenzione lungo le linee ferroviarie rilevanti ai fini dei rischi, ovvero lungo le linee caratterizzate da un elevato numero di trasporti di merci pericolose. In una seconda fase l'aiuto per la pianificazione dovrà essere esteso ai settori delle condotte e agli impianti fissi rilevanti ai fini dei rischi.

4.2.2 Altri settori

Ulteriori sforzi per il coordinamento concreto fra protezione dell'ambiente e pianificazione del territorio sono auspicabili in particolare nei settori protezione delle specie, protezione contro le piene, lotta contro il rumore e protezione del suolo. Per quanto riguarda la protezione contro le piene è necessario armonizzare meglio lo sviluppo degli insediamenti e le necessità di spazio dei corsi d'acqua e, al contempo, preservare le superfici produttive necessarie per l'agricoltura.

5 Conclusioni e seguito della procedura

5.1 Conclusioni

L'analisi mostra che già oggi numerose norme del diritto in materia di pianificazione del territorio e del diritto ambientale che prevedono disposizioni relative al coordinamento sono formulate sia in termini generici che specifici al fine di tenere conto dei requisiti di coordinamento settoriali. Nonostante questi strumenti, il coordinamento non è ancora soddisfacente nella pratica. Ciò è dovuto in parte al fatto che non sono chiari i requisiti stabiliti dal diritto ambientale in merito alla definizione dei piani, in particolare a livello di piano direttore e di piano di utilizzazione, e in parte a una ponderazione degli interessi lacunosa. Inoltre mancano procedure formalizzate che assicurino a un livello superiore un coordinamento sufficiente e trasparente fra protezione dell'ambiente e pianificazione del territorio nell'ambito degli attuali strumenti di pianificazione.

Il Consiglio federale è pertanto dell'avviso che, accanto ai lavori di coordinamento interni all'Amministrazione, siano auspicabili miglioramenti anche a livello giuridi-

¹⁵ Ordinanza del 27 febbraio 1991 sulla protezione contro gli incidenti rilevanti, RS 814.012

co. In primo luogo devono essere concretizzate a livello di ordinanza le disposizioni per il coordinamento fra i diversi settori della protezione ambientale e la pianificazione del territorio. Inoltre, sarebbe auspicabile disciplinare e quindi rafforzare, a livello legislativo, l'obbligo di armonizzazione fra protezione dell'ambiente e pianificazione del territorio. Detto obbligo permetterebbe di stabilire che le misure a incidenza territoriale secondo la LPAmb devono essere considerate tempestivamente sia nell'ambito dell'elaborazione dei piani territoriali che nelle varie fasi dell'elaborazione dei piani territoriali. Sarebbe infine opportuno formalizzare e integrare nelle attuali procedure le valutazioni dell'efficacia che accompagnano il processo. Per questi ulteriori lavori va comunque tenuto conto che è prevista una revisione della legge sulla pianificazione del territorio.

5.2 Seguito della procedura

- A livello legislativo (LPAmb e LPT) devono essere proposte sia norme di armonizzazione generali che parametri di valutazione dell'efficacia che accompagna il processo. Detti strumenti hanno il compito di attribuire il peso necessario anche alla risorsa "suolo"; sempre tenendo conto della prevista revisione della legge sulla pianificazione del territorio. Il Consiglio federale elaborerà le proposte corrispondenti.
- Le ordinanze relative ai singoli settori della protezione dell'ambiente devono essere sottoposte a un esame sistematico. Su proposta del DATEC, il Consiglio federale modificherà in tal senso le relative ordinanze al fine di migliorare il coordinamento fra protezione dell'ambiente e pianificazione del territorio.
- Per semplificare e possibilmente uniformare l'armonizzazione a livello esecutivo, gli uffici federali competenti, in particolare l'ARE e l'UFAM, provvederanno, laddove necessario, ad aggiornare o a redigere nuovi aiuti all'esecuzione per i Cantoni.