



24.029

**Messaggio
concernente la modifica della legge federale
sulla promozione della ricerca e dell'innovazione
(piano settoriale e procedura di approvazione dei piani)**

del 14 febbraio 2024

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, il disegno di modifica della legge federale sulla promozione della ricerca e dell'innovazione¹.

Gradite, onorevoli presidenti e consiglieri, l'espressione della nostra alta considerazione.

14 febbraio 2024

In nome del Consiglio federale svizzero:

La presidente della Confederazione, Viola Amherd
Il cancelliere della Confederazione, Viktor Rossi

¹ FF 2024 533

Compendio

Questo disegno di modifica della legge federale del 14 dicembre 2012 sulla promozione della ricerca e dell'innovazione (LPRI) introduce un piano settoriale per le costruzioni e gli impianti dell'Organizzazione europea per la ricerca nucleare (CERN) che incidono considerevolmente sul territorio e sull'ambiente. La legge conferisce inoltre alle autorità federali la competenza di approvare i piani per le costruzioni e gli impianti del CERN che rivestono un'importanza strategica o implicano uno sviluppo territoriale.

Situazione iniziale

Il 10 dicembre 2021 il Consiglio federale ha deciso di elaborare un piano settoriale federale incentrato sui progetti del CERN al fine di favorire il suo sviluppo dal punto di vista della pianificazione del territorio. L'elaborazione di un piano settoriale presuppone l'esistenza di una base legale. Il presente progetto di modifica mira a introdurre nella LPRI la base legale richiesta, ovvero le disposizioni necessarie affinché l'autorità federale competente possa approvare, nel quadro di un'apposita procedura, i piani per le costruzioni e gli impianti del CERN che implicano uno sviluppo territoriale o che rivestono un'importanza strategica per questa organizzazione.

Contenuto del progetto

Il Consiglio federale propone una modifica della LPRI per attuare la propria decisione del 10 dicembre 2021 che prevede di migliorare il sostegno della Svizzera ai progetti del CERN mediante l'elaborazione di un piano settoriale. La modifica trova la sua base costituzionale negli articoli 64 capoverso 1 e 81 della Costituzione federale (cfr. n. 6.I). Il progetto propone di inserire nella LPRI la base legale per un piano settoriale federale (art. 7 cpv. 1 lett. h) e una nuova sezione 6a (art. 31a–31n) che crea la base legale per la procedura di approvazione dei piani di costruzioni e impianti del CERN che implicano uno sviluppo territoriale o che rivestono un'importanza strategica per questa organizzazione. La Confederazione dovrà essere dotata di una competenza che finora spettava esclusivamente al Cantone di Ginevra; lo scopo è garantire una maggiore sicurezza nella pianificazione dei progetti del CERN e semplificare, coordinare e accelerare le procedure relative a queste costruzioni in modo che non costituiscano un ostacolo al suo futuro sviluppo. Il piano settoriale consente inoltre di ponderare gli interessi in gioco.

Le disposizioni proposte per questa nuova sezione si ispirano ad altre leggi che conferiscono alle autorità federali la competenza di approvare i piani e che richiedono un piano settoriale per i progetti che incidono considerevolmente sul territorio e sull'ambiente.

Messaggio

1 Situazione iniziale

1.1 Necessità di agire

1.1.1 Il CERN: missione e progetti

L'Organizzazione europea per la ricerca nucleare (CERN), situata nella zona di confine franco-svizzera, è un laboratorio riconosciuto come leader mondiale nel campo della fisica delle particelle. Creata nel 1954 come organizzazione intergovernativa con sede in Svizzera, e più precisamente nel Comune di Meyrin nel Cantone di Ginevra, essa contribuisce a rafforzare il prestigio del nostro Paese, che ne trae notevoli vantaggi dal punto di vista scientifico, industriale ed economico. Nel 1955, il Consiglio federale ha concluso un accordo di sede² con il CERN, che regola il suo status e i privilegi e le immunità di cui gode in Svizzera.

La missione del CERN è quella di comprendere meglio la composizione e il funzionamento dell'universo. In tal senso condivide con i ricercatori di tutto il mondo le infrastrutture che costruisce e gestisce. Oltre al suo prezioso contributo scientifico, la presenza del CERN in Svizzera genera importanti ricadute economiche, soprattutto per la regione di Ginevra. Al di là di questo aspetto, lo sviluppo di tecnologie di punta è un importante fattore d'innovazione. Il CERN stesso ha svolto un ruolo decisivo per molti sviluppi tecnologici oggi fondamentali, come la creazione del World Wide Web o il trattamento dei tumori con protoni (adroterapia). Inoltre, il laboratorio forma numerosi ingegneri e scienziati che vanno a coprire il fabbisogno di personale qualificato delle università e delle industrie dell'intera Europa, e in particolare della Svizzera. Il CERN, che conta collaboratori di 110 nazionalità, contribuisce anche all'interconnessione europea e globale dei ricercatori svizzeri nonché all'attrattiva della Svizzera e al prestigio internazionale di Ginevra.

Il più grande acceleratore del CERN, il grande anello di collisione per adroni (*Large Hadron Collider*, LHC), produce collisioni di protoni ad alta energia. Ha permesso di provare l'esistenza del bosone di Higgs nel 2012, prova che è valsa l'attribuzione del premio Nobel ai ricercatori coinvolti. Al di fuori dell'ambito scientifico, questo apparecchio è anche identificato come elemento caratteristico dell'immagine della Svizzera ed è raffigurato in particolare sui biglietti da 200 franchi. Sono in corso lavori di potenziamento dell'LHC (progetto *High Luminosity*, HL-LHC), che saranno completati verso il 2040. Per preparare il futuro a lungo termine del laboratorio, il CERN sta esaminando diversi altri progetti da perseguire a seconda degli sviluppi scientifici e tecnologici. Tra questi, il *Future Circular Collider* (FCC), concepito per affinare la descrizione attuale dell'universo e delineare gli elementi di una «nuova fisica», è oggetto di uno studio di fattibilità tecnica e finanziaria. I risultati di questo studio, su cui gli Stati membri del CERN si baseranno per decidere se lanciare tale progetto, non sono attesi prima del 2025.

² RS 0.192.122.42

1.1.2 Sfide dello sviluppo territoriale del CERN nel quadro normativo attuale

In vista del suo sviluppo futuro, il CERN dispone di un contratto di superficie stipulato con la Confederazione il 27 febbraio 1998, che integra i contratti conclusi l'11 febbraio 1959 e il 29 agosto 1969 con il Cantone di Ginevra e sostituisce quello con la Confederazione del 16 dicembre 1974. In totale, i diritti di superficie concessi al CERN dalla Confederazione coprono una superficie totale di 71 ettari nel territorio del Cantone di Ginevra. Oggi le parcelle in questione, parzialmente utilizzate dal CERN, non sono per lo più edificabili (60 ha), perché classificate come zone agricole e iscritte per la maggior parte nell'inventario cantonale delle superfici per l'avvicinamento delle colture. Il CERN sta però valutando dei progetti per la costruzione di edifici destinati a nuovi esperimenti scientifici, vie di accesso o depositi, ed è prevedibile che in un prossimo futuro chiederà l'autorizzazione per poter utilizzare alcune di queste parcelle per la realizzazione dei suoi progetti. La realtà territoriale del Cantone di Ginevra e la legislazione attuale non consentono tuttavia alle autorità di dare seguito a queste richieste con sufficiente sicurezza e rapidità.

Allo stato attuale, infatti, i progetti edilizi su questi terreni sono attuabili solo dopo una procedura di una durata di circa otto anni che compete al Cantone di Ginevra. Queste scadenze tradizionali di pianificazione possono essere incompatibili con le caratteristiche specifiche del CERN, in particolare con le sue esigenze di sviluppo più rapido. Poiché la fattibilità dei progetti di ricerca internazionali – d'importanza cruciale per il futuro della ricerca scientifica svizzera ed europea – dipende fortemente dai vincoli locali legati alla pianificazione del territorio, il ricorso alle procedure attuali per tutte le costruzioni e tutti gli impianti del CERN è potenzialmente d'ostacolo allo sviluppo dell'organizzazione e delle sue attività, e quindi anche al posizionamento della Svizzera nel panorama della ricerca internazionale.

1.2 Alternative esaminate e opzione scelta

In risposta a una richiesta formulata in tal senso dal Cantone di Ginevra e per soddisfare le esigenze di sviluppo territoriale del CERN – garantendo al contempo la compatibilità di tale sviluppo in particolare con gli obiettivi della politica svizzera nel campo della ricerca, i compiti del nostro Paese in veste di Stato ospite e le direttive in materia di ambiente e pianificazione del territorio –, il Consiglio federale ha incaricato il Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca (DEFR), e più specificamente la Segreteria di Stato per la formazione, la ricerca e l'innovazione (SEFRI) di elaborare un piano settoriale federale incentrato sui principali progetti e sviluppi del CERN, inclusa la facoltà di approvare i piani. Il piano settoriale federale ai sensi dell'articolo 13 della legge del 22 giugno 1979 sulla pianificazione del territorio³ (LPT) è il principale strumento di pianificazione di cui dispone la Confederazione per coordinare le proprie attività d'incidenza territoriale tra di loro e con quelle dei Cantoni e delle regioni limitrofe dei Paesi confinanti. Un piano settoriale costitui-

³ RS 700

sce un quadro di riferimento all'interno del quale gli interessi in causa e le diverse politiche pubbliche settoriali vengono ponderati conformemente al livello di pianificazione. Questo strumento permette di chiarire e semplificare le procedure amministrative in materia di pianificazione del territorio e di migliorare la sicurezza della pianificazione per i progetti del CERN che incidono considerevolmente sul territorio e sull'ambiente. A prescindere dai risultati dello studio di fattibilità relativo al FCC, esiste la necessità comprovata di un piano settoriale per garantire un accompagnamento ottimale dei progetti del CERN che hanno un tale impatto. Qualora gli Stati membri decidessero di realizzare il FCC, le procedure da seguire per approvarne la costruzione, come per qualsiasi altro progetto del CERN di importanza strategica o che implichi uno sviluppo territoriale, dovrebbero basarsi sul futuro piano settoriale.

L'elaborazione di un piano settoriale e la competenza di autorizzare le costruzioni attraverso una procedura di approvazione dei piani richiedono una base legale. Pertanto, dopo un esame delle disposizioni costituzionali pertinenti che potevano essere prese in considerazione nella preparazione di un piano settoriale per i progetti del CERN (cfr. n. 4 infra), sono state esaminate quattro opzioni per l'iscrizione di questa competenza nella legge: la legge federale del 14 dicembre 2012⁴ sulla promozione della ricerca e dell'innovazione (LPRI), la legge del 22 giugno 2007⁵ sullo Stato ospite (LSO), la LPT e, infine, una nuova legge speciale per il caso in cui nessuna delle leggi summenzionate risultasse appropriata.

Una procedura specifica del piano settoriale in un settore particolarmente rilevante di competenza della Confederazione esula sia dal quadro della LSO – che disciplina principalmente la questione della concessione di privilegi, immunità e aiuti finanziari – sia da quello della LPT, che si limita essenzialmente a fissare i principi di pianificazione del territorio. Di conseguenza il Consiglio federale propone di inserire nella LPRI le disposizioni necessarie all'elaborazione di un piano settoriale federale per i futuri progetti del CERN. L'articolo 28 capoverso 2 lettera a LPRI prevede espressamente la possibilità per la Svizzera di partecipare alla creazione e all'esercizio di strutture e infrastrutture di ricerca internazionali. Ciò include l'adesione della Svizzera al CERN e la sua partecipazione alle attività di ricerca dell'organizzazione. Una procedura di pianificazione settoriale comprendente l'approvazione dei piani per i progetti del CERN costituirebbe una modalità specifica supplementare per promuovere la ricerca e sostenere tali progetti. L'aggiunta di una sezione dedicata a questa procedura nella LPRI appare quindi adeguata ed è inoltre coerente con la struttura di altre leggi speciali vigenti che prevedono un piano settoriale federale in settori specifici: legge federale del 17 dicembre 2021⁶ sul trasporto di merci sotterraneo (LTMS), legge del 26 giugno 1998⁷ sull'asilo (LAsi), legge federale del 21 dicembre 1948⁸ sulla navigazione aerea (LNA), legge federale del 20 dicembre 1957⁹ sulle ferrovie (Lferr), legge del 24 giugno 1902¹⁰ sugli impianti elettrici (LIE), legge federale del 21 marzo

4 RS 420.1

5 RS 192.12

6 RS 749.1

7 RS 142.31

8 RS 748.0

9 RS 742.101

10 RS 734.0

2003¹¹ sull'energia nucleare (LENu) e legge federale dell'8 marzo 1960¹² sulle strade nazionali (LSN).

1.3 **Rapporto con il programma di legislatura e con le strategie del Consiglio federale**

Il progetto è annunciato nel messaggio del 24 gennaio 2024¹³ sul programma di legislatura 2023–2027.

È anche incluso negli obiettivi del Consiglio federale per il 2023¹⁴, che prevedono, una volta conclusa la procedura di consultazione, l'adozione di un messaggio concernente una modifica della LPRI volta a creare la base legale del piano settoriale della Confederazione per le costruzioni e gli impianti del CERN.

Il progetto sostiene inoltre l'obiettivo di mantenere la posizione preminente del nostro Paese nel settore della formazione, della ricerca e dell'innovazione, come indicato nella relativa Strategia internazionale della Svizzera del luglio 2018¹⁵. Il presente disegno consente infatti di favorire, a lungo termine, le possibilità di sviluppo del CERN, un'infrastruttura di ricerca di rinomanza internazionale di cui la Svizzera è Stato ospite e che contribuisce all'interconnessione europea e mondiale dei ricercatori svizzeri e a consolidare il prestigio della Svizzera e della Ginevra internazionale, come rilevano anche la Strategia di politica estera 2020–2023 del 29 gennaio 2020¹⁶, la Strategia di politica estera digitale 2021–2024 del 4 novembre 2020¹⁷ e la Strategia di comunicazione internazionale 2021–2024 del 18 dicembre 2020¹⁸.

¹¹ RS 732.1

¹² RS 725.11

¹³ FF 2024 525

¹⁴ FF 2022 2302; obiettivo 5.4.

¹⁵ Questa strategia è disponibile al seguente indirizzo: www.sefri.admin.ch > In primo piano > Pubblicazioni e Servizi > Pubblicazioni > Banca dati pubblicazioni > Strategia internazionale della Svizzera nel settore della formazione, della ricerca e dell'innovazione.

¹⁶ Questa strategia è disponibile al seguente indirizzo: www.dfae.admin.ch > Politica estera > Strategie e principi fondamentali > Strategia di politica estera > Strategia di politica estera 2020–2023.

¹⁷ Questa strategia è disponibile al seguente indirizzo: www.dfae.admin.ch > Politica estera > Strategie e principi fondamentali > Strategie tematiche > Strategia di politica estera digitale 2021–2024.

¹⁸ Questa strategia è disponibile al seguente indirizzo: www.dfae.admin.ch > Politica estera > Strategie e principi fondamentali > Strategie tematiche > Strategia di comunicazione internazionale 2021–2024.

2 Procedura preliminare, in particolare procedura di consultazione

2.1 Progetto posto in consultazione

Il 10 dicembre 2021, il Consiglio federale ha deciso che la Svizzera deve agevolare i progetti del CERN in termini di pianificazione del territorio. A tal fine, ha avviato i lavori per un piano settoriale federale incentrato su tali progetti.

Il 10 marzo 2023, il Consiglio federale ha aperto la consultazione sulla modifica della LPRI, il cui obiettivo è creare il quadro giuridico per un piano settoriale per le costruzioni e gli impianti del CERN e stabilire un'unica procedura di approvazione dei piani ai sensi del diritto federale.

L'avamprogetto di legge sottoposto a consultazione corrisponde in larga misura alle nuove disposizioni proposte con il presente disegno (cfr. n. 4.1) e comprende i due elementi illustrati qui di seguito:

- Una procedura unica di approvazione dei piani a livello federale, analogamente ad altre leggi federali che prevedono regimi di approvazione dei piani, per le costruzioni e gli impianti del CERN di importanza strategica o che implicano lo sviluppo territoriale dell'organizzazione; la procedura proposta per queste due categorie di edifici e impianti è sostanzialmente simile a quella prevista dalle altre leggi federali. L'avamprogetto riprende quindi una soluzione già prevista dal diritto vigente. Le procedure e le responsabilità future sono note. La partecipazione dei Cantoni è assicurata e la loro posizione può essere presa in considerazione. Il Cantone di Ginevra continuerà ad essere responsabile delle costruzioni e degli impianti del CERN che non sono di importanza strategica e non implicano uno sviluppo territoriale, i quali sono regolati dal diritto cantonale esistente.
- Un nuovo piano settoriale per le costruzioni e gli impianti del CERN. È quindi prevista l'elaborazione di un piano settoriale dedicato alle costruzioni e agli impianti del CERN che incidono considerevolmente sul territorio e l'ambiente. Il DEFR (SEFRI), sarà in carico dell'attuazione di questo piano settoriale, assicurando in particolare che il processo di pianificazione e approvazione delle costruzioni e degli impianti si svolga senza intoppi e che l'attuazione sia coordinata con il Cantone di Ginevra.

2.2 Risultati della procedura di consultazione

La procedura di consultazione sulla modifica della LPRI è durata fino al 16 giugno 2023. In quest'ambito sono pervenuti 54 pareri, i quali riguardano principalmente le seguenti tematiche:

- il principio dell'elaborazione di un piano settoriale e il trasferimento delle competenze in materia di pianificazione territoriale dal Cantone di Ginevra alla Confederazione;

- l’ambito di applicazione del progetto e gli effetti del piano settoriale al di fuori del Cantone di Ginevra;
- la considerazione del diritto cantonale nella procedura di approvazione dei piani;
- la considerazione degli aspetti ambientali, climatici ed energetici nel progetto di modifica della LPRI e nel piano settoriale; e
- l’opportunità di legiferare sui limiti che la ricerca non deve oltrepassare.

Nel complesso il progetto è stato accolto favorevolmente dai partecipanti alla consultazione. I Cantoni si sono espressi nettamente a favore, soprattutto considerando l’importanza del CERN per il prestigio della Svizzera e per le significative ricadute scientifiche, industriali ed economiche dell’organizzazione. Per le stesse ragioni, la maggioranza dei partiti politici che hanno partecipato alla consultazione sostiene il progetto in linea di principio. Solo un partito rifiuta il progetto per motivi legati al principio del federalismo e alla ripartizione dei compiti tra la Confederazione e i Cantoni, obiezione condivisa anche da due organizzazioni mantello. Un Cantone ha proposto di estendere la portata del piano settoriale ad altri attori della ricerca e dell’innovazione in tutta la Svizzera. Diverse associazioni e organizzazioni mantello accolgono e sostengono il progetto. Anche il CERN è favorevole. Tuttavia, alcune organizzazioni (in particolare i gruppi di tutela ambientale) esprimono riserve, chiedendo di apportare modifiche e integrazioni a vari aspetti dell’ambiente, del clima e dell’energia, sia nella LPRI che nel piano settoriale (due partiti politici concordano con queste richieste). Infine, alcuni partecipanti hanno colto l’occasione di questa consultazione per esprimere preoccupazioni specificamente legate al possibile futuro progetto FCC del CERN, anche se questo non era l’oggetto della consultazione.

2.3 Valutazione dei risultati della procedura di consultazione

Il Consiglio federale ha preso atto del fatto che tre partecipanti alla consultazione sono contrari in linea di principio all’istituzione di nuovi piani settoriali federali, poiché ritengono che questo tipo di strumento di pianificazione sia utilizzato troppo spesso e, a loro avviso, pregiudichi in generale le prerogative dei Cantoni e dei Comuni in materia di pianificazione territoriale. La soluzione alternativa proposta da questi oppositori – ossia l’abbandono del piano settoriale a favore di un sistema che consentirebbe alla Confederazione di intervenire caso per caso, e in via sussidiaria, per approvare costruzioni e impianti del CERN quando il Cantone non è in grado di farlo in tempi ragionevoli – non sembra tuttavia appropriata. A differenza del piano settoriale proposto, una soluzione di questo tipo non offrirebbe certezza giuridica né di pianificazione, e comporterebbe complicazioni amministrative e tempi di elaborazione più lunghi.

Detto questo, il Consiglio federale si impegna a rispettare il principio del federalismo e l’autonomia dei Cantoni nei loro ambiti di competenza e in particolari in materia di pianificazione territoriale. Dato che il disegno prevede solo un trasferimento parziale di competenze per le costruzioni e gli impianti del CERN, gran parte delle prerogative

del Cantone saranno mantenute: esso continuerà ad autorizzare secondo il diritto cantonale gli edifici e impianti del CERN che non implicano uno sviluppo territoriale e non rivestono un'importanza strategica. Inoltre, il Cantone continuerà ad avere la possibilità di esprimere il proprio punto di vista sul progetto nel contesto del piano settoriale e della procedura di approvazione dei piani, garantendo così che il diritto e gli interessi cantonali siano presi in considerazione.

I piani settoriali sono strumenti da utilizzare con parsimonia e solo nei settori in cui sono necessari al fine di assicurare maggiore coordinamento e pianificazione. L'introduzione di un piano settoriale per il CERN risponde inoltre a una richiesta del Cantone di Ginevra. Fin dall'inizio dei lavori di elaborazione di questo piano settoriale, il Consiglio federale ha inteso limitarne il campo di applicazione ai soli edifici e impianti del CERN, per evitare che questo strumento costituisca un precedente o che venga applicato ad altre organizzazioni di ricerca o organizzazioni intergovernative con sede in Svizzera.

Sono state prese in considerazione le osservazioni di alcuni partecipanti alla consultazione sul carattere incompleto del progetto e sulla necessità di integrare meglio le considerazioni ambientali, climatiche ed energetiche. Esse hanno portato all'aggiunta di chiarimenti e spiegazioni nel presente messaggio, in particolare per quanto riguarda l'interpretazione dei concetti utilizzati. Per garantire che tutti gli interessi meritevoli di tutela siano adeguatamente protetti, questi commenti saranno presi in considerazione anche nella stesura dell'ordinanza di attuazione e nel piano settoriale. Allo stesso tempo, continuerà ad essere applicata la legislazione speciale in materia di tutela dell'ambiente, della natura e del paesaggio e di protezione del clima. Non c'è quindi motivo di temere che le nuove disposizioni introdotte nella LPRI, o nel piano settoriale, compromettano la protezione offerta da queste leggi speciali ai beni meritevoli di tutela che esse riguardano.

Infine, il Consiglio federale ha preso atto delle considerazioni specifiche al progetto FCC che la consultazione ha portato alla luce, ma ritiene che esse non mettono in discussione né il merito né l'orientamento della proposta di modifica della LPRI, il cui scopo è di stabilire un quadro procedurale applicabile alle costruzioni e agli impianti del CERN. Così come proposto, il disegno raggiunge essenzialmente questo obiettivo. Questo quadro è indipendente dai progetti concreti del CERN, in particolare dall'FCC.

Considerato che i Cantoni si sono espressi a favore del progetto – ritenendo che la modifica della LPRI proposta sia necessaria alla luce della situazione e in grado di garantire il miglior sostegno possibile della Svizzera ai progetti del CERN, come auspicato dal Consiglio federale – e dato che questa opinione è condivisa da diversi partiti politici, organizzazioni e altre parti interessate che sostengono anche l'introduzione del piano settoriale e la ripartizione delle competenze proposta nella nuova sezione della LPRI dedicata alla procedura di approvazione dei piani, il Consiglio federale ritiene che il disegno di modifica della LPRI possa essere portato avanti conformemente alla sua decisione del 10 dicembre 2021.

3 Diritto comparato, in particolare rapporto con il diritto europeo

Il progetto non ha alcun rapporto con il diritto estero, incluso quello europeo.

4 Punti essenziali del progetto

4.1 Normativa proposta

4.1.1 Procedura di approvazione dei piani uniforme

La procedura di approvazione dei piani proposta coincide in gran parte con quelle previste dalla LAsi, dalla LNA e dalla Lferr. Il disegno ricalca il diritto vigente. L'iter e le responsabilità previsti sono quindi noti e il coinvolgimento dei Cantoni e delle autorità federali è garantito.

Il sistema proposto si limita alle disposizioni essenziali per garantire il regolare svolgimento delle procedure di pianificazione territoriale applicabili alle costruzioni e agli impianti del CERN. Al contempo, assicura che le attività dell'organizzazione non siano ostacolate, in linea con i privilegi e le immunità di cui il CERN gode in quanto organizzazione intergovernativa.

Di conseguenza, il disegno prevede che l'autorità competente per l'approvazione dei piani relativi a costruzioni e impianti del CERN che implicano uno sviluppo territoriale o che rivestono un'importanza strategica sia, in linea di principio, il DEFR, il quale può tuttavia delegare questa competenza alla SEFRI. Con l'approvazione dei piani sono rilasciate tutte le autorizzazioni richieste dal diritto federale per le costruzioni e gli impianti in questione. L'approvazione è concessa in linea con il quadro legale in vigore, soprattutto per quanto riguarda la sicurezza, la pianificazione del territorio, il regime doganale e la protezione della natura, del patrimonio culturale e dell'ambiente. Oggetto della domanda sono anche gli impianti di allacciamento dei cantieri e le aree di cantiere, i siti per il riciclaggio e il deposito di materiale di sgombero e di scavo nonché gli altri impianti la cui funzione è strettamente legata alla costruzione o all'impianto progettato.

La procedura di approvazione dei piani riguarda unicamente le costruzioni e gli impianti del CERN che implicano uno sviluppo territoriale o che rivestono un'importanza strategica. Le disposizioni previste dal presente disegno, volte a definire un piano settoriale federale per i futuri progetti del CERN, unite alla competenza di approvare i piani e a un diritto di espropriazione, riguardano quindi soltanto questa organizzazione, e non altre organizzazioni internazionali o di ricerca presenti sul territorio svizzero.

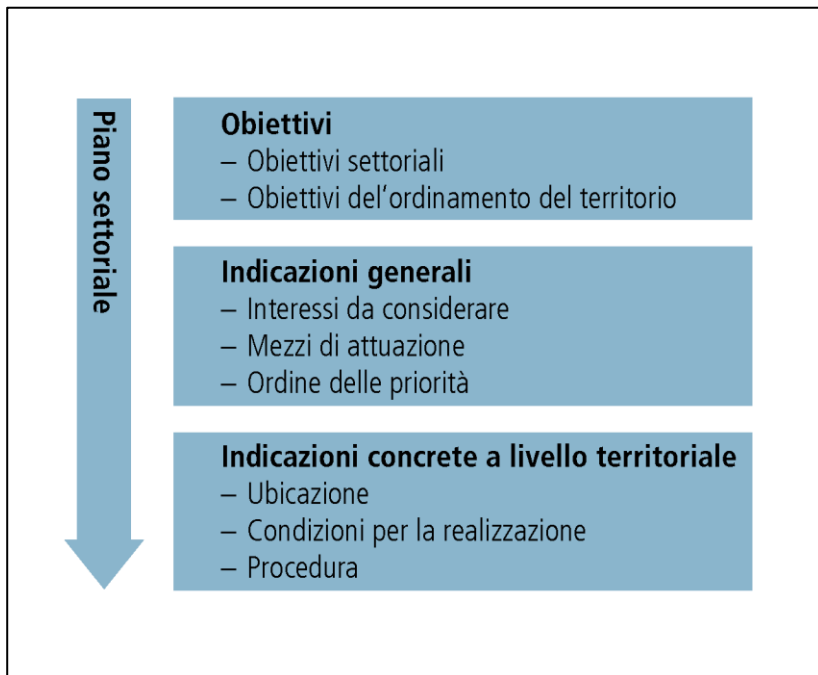
Gli interessi e i diritti dei Cantoni coinvolti nei progetti del CERN sono presi in considerazione nelle procedure di approvazione dei piani e nella pianificazione settoriale.

La gestione dei progetti edilizi del CERN attraverso una procedura di approvazione dei piani retta dal diritto federale permette di garantire che gli interessi della Svizzera siano salvaguardati sia a livello interno che nel contesto internazionale.

4.1.2

Piano settoriale federale per i progetti del CERN

I piani settoriali menzionati all'articolo 13 LPT sono i principali strumenti di pianificazione del territorio della Confederazione e sono vincolanti. La figura seguente ne illustra il contenuto:



L'introduzione di un piano settoriale garantisce una buona informazione sulla pianificazione territoriale e un buon coordinamento tra tutti gli attori coinvolti. Il risultato è una maggiore certezza della pianificazione, a vantaggio di tutti gli interessati. Il piano settoriale costituisce inoltre un forum in cui si possono soppesare gli interessi e coordinare meglio le politiche settoriali.

Alla luce delle esigenze del CERN per le sue operazioni attuali e il suo sviluppo futuro, e in particolare della notevole incidenza che alcune infrastrutture del CERN possono avere sul territorio e sull'ambiente a causa della loro natura o delle loro dimensioni, il Consiglio federale ritiene che l'istituzione di un piano settoriale sia necessaria, appropriata e proporzionata.

Di conseguenza, è in corso di elaborazione un nuovo piano settoriale per le costruzioni e gli impianti del CERN (il processo prevede un deposito pubblico), che fornirà alla Confederazione, al Cantone di Ginevra e al CERN una migliore panoramica degli sviluppi e una maggiore certezza di pianificazione.

Sotto il profilo materiale e geografico il piano settoriale sarà limitato alle costruzioni e agli impianti del CERN. Sono quindi esclusi le costruzioni e gli impianti di qualsiasi altra organizzazione intergovernativa o di ricerca con sede in Svizzera. L'attuazione del piano settoriale sarà strettamente limitata alle strutture del CERN sul lato svizzero del confine.

4.1.3 Considerazione degli interessi dei Cantoni

Il disegno prevede che nella pianificazione e nell'attuazione dei progetti previsti si prendano debitamente in considerazione gli interessi dei Cantoni chiamati in causa e in particolare del Cantone di Ginevra dove ha sede il CERN. L'elaborazione e gli adeguamenti del piano settoriale coinvolgeranno i Cantoni in una fase precoce. Il rilascio di una decisione di approvazione dei piani non richiede né concessioni, né autorizzazioni, né piani cantonali. Va tenuto conto del diritto cantonale nella misura in cui non limiti in modo sproporzionato la realizzazione dei progetti del CERN (per maggiori dettagli su come si tiene conto del diritto cantonale, si veda il commento all'art. 31a cpv. 3 al capitolo 5).

4.1.4 Espropriazione

Il disegno prevede la possibilità di esercitare il diritto di espropriazione conformemente alla legge federale del 20 giugno 1930¹⁹ sull'espropriazione (LEspr) per la costruzione e l'esercizio di impianti destinati ai progetti di ricerca del CERN. Tuttavia, la procedura di espropriazione si applica solo se i tentativi di acquisire i diritti necessari mediante trattativa privata non sono andati a buon fine.

4.2 Attuazione

Le disposizioni legali relative all'approvazione dei piani delle costruzioni e degli impianti del CERN saranno definite in dettaglio in un'ordinanza d'esecuzione.

Fino all'entrata in vigore della modifica della LPRI proposta e della relativa ordinanza d'esecuzione, le procedure di pianificazione e di autorizzazione edilizia restano di competenza del Cantone di Ginevra secondo il diritto cantonale vigente.

5 Commento ai singoli articoli

Ingresso

L'ingresso, che attualmente contiene soltanto un rimando all'articolo 64 della Costituzione federale (Cost.)²⁰, è completato con un rimando all'articolo 81 Cost., in virtù

¹⁹ RS 711

²⁰ RS 101

del quale, nell'interesse del Paese o di una sua gran parte, la Confederazione può realizzare e gestire opere pubbliche o sostenerne la realizzazione.

La modifica proposta si basa su due pareri dell'Ufficio federale di giustizia (UFG), nei quali sono state esaminate diverse questioni relative alla definizione di un piano settoriale, tra cui quella delle disposizioni costituzionali pertinenti che possono essere considerate nell'elaborazione di un piano settoriale per lo sviluppo territoriale e per i principali progetti del CERN.

L'UFG è dapprima giunto alla conclusione che l'articolo 75 Cost. (pianificazione del territorio) non basta, da solo, come base per un piano settoriale. Inoltre, anche se l'articolo 13 LPT, fondato sull'articolo 75 Cost., costituisce la base legale che permette alla Confederazione di emanare piani settoriali, l'UFG ha ricordato che la Confederazione può emanare piani settoriali e autorizzare determinate costruzioni unicamente nei settori in cui dispone di una completa competenza normativa e che sono almeno in parte di sua pertinenza (il che esclude i settori di competenza esclusiva dei Cantoni).

L'UFG ha proseguito la sua analisi esaminando diversi settori che potevano essere presi in considerazione, in particolare quello della ricerca (art. 64 Cost.) e quello delle opere pubbliche (art. 81 Cost.). Ha quindi concluso che nel caso specifico era opportuno combinare le competenze previste da questi due articoli, interpretati in senso ampio, per motivare l'elaborazione di un piano settoriale federale per i progetti edilizi del CERN.

Con il presente disegno la Confederazione agevola le possibilità di sviluppo territoriale del CERN in Svizzera attraverso la definizione di un piano settoriale e l'introduzione, nella LPRI, di una procedura di approvazione dei piani uniforme che rientra nelle sue competenze. Come spiegato al numero 1.3, il sostegno alla realizzazione dei progetti edilizi del CERN contribuisce alla promozione della ricerca e rappresenta effettivamente per la Svizzera un interesse pubblico. Oltre al notevole contributo per la scienza e l'innovazione, la presenza del CERN in Svizzera genera importanti ricadute economiche, soprattutto per la regione di Ginevra.

Art. 7 cpv. 1 lett. h

L'articolo 7 capoverso 1 LPRI elenca le attività intraprese dalla Confederazione per promuovere la ricerca e l'innovazione. La definizione di un piano settoriale ai sensi della LPT al fine di sostenere lo sviluppo territoriale del CERN, nonché i suoi progetti di costruzioni e impianti che incidono considerevolmente sul territorio e sull'ambiente, completa l'elenco e costituisce un mezzo supplementare per promuovere la ricerca.

L'obbligo del piano settoriale si basa sull'obbligo di creare una base per i grandi progetti nel piano direttore cantonale ai sensi dell'articolo 8 capoverso 2 LPT. La giurisprudenza del Tribunale federale sulla delimitazione dei progetti soggetti all'obbligo di piano direttore si applica quindi per analogia all'obbligo di piano settoriale. Ad esempio, sono soggetti a un piano direttore o a un piano settoriale i progetti che occupano grandi superfici, che hanno un impatto importante sulle strutture di utilizzo e di approvvigionamento, che generano notevoli flussi di traffico, che causano perdite importanti di terreni coltivabili e danni importanti all'ambiente, alla natura e al paesaggio, o che hanno un impatto considerevole sul sottosuolo.

*Art. 31a**Cpv. 1*

Il diritto vigente prevede una procedura di autorizzazione edilizia cantonale che si applica a tutte le costruzioni e a tutti gli impianti del CERN. Tenuto conto della situazione attuale, la durata richiesta per il trattamento delle procedure di pianificazione del territorio secondo il diritto federale e cantonale è di circa otto anni nei casi più complessi. Queste scadenze comuni per i grandi progetti di pianificazione territoriale impediscono il rapido completamento di progetti da cui dipendono istituzioni come il CERN. Affinché i progetti del CERN che implicano uno sviluppo territoriale dell'organizzazione o che rivestono un'importanza strategica possano essere realizzati in tempi adeguati nell'interesse della ricerca, è necessario semplificare le procedure.

La procedura di approvazione dei piani prevista mira a migliorare il coordinamento e a semplificare la procedura di concessione delle autorizzazioni edilizie per questi progetti trasferendo la competenza di esaminare e approvare i piani delle costruzioni e degli impianti in questione dal Cantone di Ginevra alla Confederazione.

Per costruzioni e impianti che implicano uno sviluppo territoriale si intendono quelli la cui realizzazione contribuisce all'estensione dell'area edificata del CERN. In particolare, i progetti che prevedono l'utilizzo di terreni coltivati saranno soggetti a una procedura di approvazione dei piani. In questo contesto, i requisiti dell'articolo 30 dell'ordinanza del 28 giugno 2000²¹ sulla pianificazione del territorio dovranno essere presi in considerazione per analogia. Le costruzioni e gli impianti di importanza strategica includono i progetti chiave del CERN a cui si deve la notorietà dell'organizzazione presso la comunità scientifica svizzera e internazionale come anche presso il pubblico (p. es. la caverna del rivelatore Atlas) e che contribuiscono al mantenimento dello status del CERN come organizzazione di ricerca internazionale di spicco. L'autorità responsabile dell'approvazione dei piani, cioè in linea di principio il DEFR, valuterà la natura strategica di una costruzione o di un impianto pianificato, tenendo conto delle informazioni fornite dal CERN. Queste due categorie di costruzioni e impianti sono estremamente importanti sia per lo sviluppo futuro del CERN sia per il suo posizionamento nel panorama internazionale della ricerca. È proprio per questo tipo di progetti che il Consiglio federale intende rafforzare il sostegno fornito dalla Svizzera attraverso la definizione di un piano settoriale federale per i progetti del CERN e il conferimento alla Confederazione di una competenza per l'approvazione dei piani.

I progetti che non rientrano nelle due categorie summenzionate comprendono, ad esempio, ristrutturazioni, trasformazioni parziali, ampliamenti misurati o ricostruzioni di costruzioni e impianti esistenti. Simili progetti non hanno alcun impatto notevole sullo sviluppo futuro dell'organizzazione dal punto di vista territoriale e non presentano il carattere strategico necessario a giustificare il sostegno da parte della Confederazione. Lo stesso vale per l'approvazione di nuove costruzioni o nuovi impianti su parcelle già ampiamente edificate se tali progetti non presentano un carattere strategico decisivo per il futuro del CERN. Per questo tipo di costruzioni e impianti il Cantone mantiene la competenza di rilasciare le autorizzazioni secondo il diritto cantonale

²¹ RS 700.1

in vigore. In caso di dubbio sul carattere strategico di una costruzione o di un impianto, l'autorità competente per l'approvazione dei piani (DEFR) decide della competenza.

Mentre per le costruzioni e gli impianti che implicano uno sviluppo territoriale del CERN o che rivestono un'importanza strategica per questa organizzazione il diritto cantonale richiede tre strumenti e altrettante fasi (piano direttore, piano d'utilizzazione e autorizzazione edilizia), la via federale ne richiede solo due (piano settoriale e procedura di approvazione dei piani). Va notato che in alcuni casi una procedura di approvazione dei piani può essere applicata da sola, senza la necessità di una procedura di piano settoriale: è il caso quando un progetto di sviluppo territoriale o di importanza strategica (criterio per l'applicazione della procedura di approvazione dei piani) non incide considerevolmente sul territorio o sull'ambiente (criterio del piano settoriale). Se invece si applica la procedura del piano settoriale, il progetto richiederà sempre una procedura di approvazione dei piani. In linea con il principio del partenariato multilaterale nella pianificazione del territorio (principio dei «vasi comunicanti»), va sottolineato che gli strumenti di pianificazione cantonali (piano direttore, piano d'utilizzazione) devono essere adattati alla luce degli strumenti di pianificazione e autorizzazione della Confederazione (piano settoriale, procedura di approvazione dei piani) e che, viceversa, il piano settoriale e l'approvazione dei piani devono tenere conto degli strumenti di pianificazione cantonali. Inoltre, tutte le autorizzazioni necessarie ai sensi del diritto federale (cioè anche autorizzazioni speciali, come quelle per il disboscamento dei terreni o la protezione delle acque) vengono rilasciate contestualmente all'approvazione dei piani da parte di un'unica autorità federale, ossia, in linea di principio, il DEFR.

Cpv. 2

Il disegno introduce qui una modifica fondamentale, perché la legge vigente non conferisce nessuna competenza di questo tipo alla Confederazione. Dato che prevediamo di riunire le procedure, il disegno stabilisce espressamente che l'approvazione dei piani per le costruzioni o gli impianti che rientrano nelle categorie menzionate al capoverso 1 è di competenza esclusiva delle autorità federali. Ciò significa che se il DEFR approva ad esempio una costruzione che presenta un carattere strategico ai sensi del capoverso 1, esso concede tutte le autorizzazioni necessarie relative al progetto (compresi i materiali di scavo e gli impianti di cantiere) e alle altre installazioni connesse al progetto in virtù della loro funzione.

Cpv. 3

La procedura di approvazione dei piani di costruzioni e impianti che implicano uno sviluppo territoriale del CERN o che rivestono un'importanza strategica per questa organizzazione non lascia spazio a un'autorizzazione cantonale o comunale. Il capoverso 3 lo precisa espressamente. Il primo periodo si riferisce all'aspetto formale della competenza esclusiva della Confederazione: la realizzazione di un impianto di competenza esclusiva della Confederazione non richiede alcun atto da parte di un'autorità cantonale o comunale, come il rilascio di un'autorizzazione o l'adozione di un piano. La realizzazione di questi progetti non può dipendere dall'adozione di piani d'utilizzazione. Il secondo periodo sottolinea l'aspetto materiale: il diritto cantonale è considerato nella misura in cui non impedisce e non ostacola in modo sproporzionato l'adempimento delle costruzioni e degli impianti del CERN. La nozione di «diritto

cantonale» include anche i piani direttori e d'utilizzazione cantonali e comunali. In questo contesto, è importante sottolineare che le autorità federali garantiranno il massimo rispetto del diritto cantonale e si discosteranno dalla legge e dai piani cantonali solo se questi impediscono il progetto o lo limitano in modo sproporzionato. Una soluzione compatibile con il diritto cantonale sarà ricercata in consultazione con le autorità cantonali nell'ambito di una ponderazione degli interessi.

Cpv. 4

I progetti che incidono considerevolmente sul territorio e sull'ambiente devono in linea di principio essere oggetto di un piano settoriale ai sensi dell'articolo 13 LPT. Quest'ultimo è uno strumento di pianificazione indispensabile, che deve consentire all'autorità competente per l'approvazione dei piani di scegliere un sito compatibile con la pianificazione del territorio e l'ambiente, ponderando tutti gli interessi in causa. In questo modo, le parti interessate da un progetto possono affrontare le questioni e i problemi fondamentali che esso solleva in uno spirito di collaborazione e risolverli tempestivamente e di comune accordo. Le procedure di approvazione dei piani vengono così semplificate. L'espressione «di regola», che compare anche in norme simili (p. es. Lferr, LNA, LAsi), conferisce un certo grado di flessibilità alle autorità consentendo eccezioni al requisito del piano settoriale, in particolare quando appare sproporzionato prevedere tale strumento per un unico progetto (principio dell'economia procedurale). In tale caso, l'adeguamento del progetto ai requisiti di pianificazione del territorio e di protezione dell'ambiente deve essere esaminato direttamente nella procedura di approvazione dei piani. Se per un dato progetto si deve modificare un piano settoriale, in generale la relativa procedura viene attuata prima della procedura di approvazione dei piani, ma in casi motivati può anche svolgersi parallelamente.

Nella fattispecie, alcune costruzioni e alcuni impianti del CERN hanno o avranno un impatto complessivo significativo sul territorio e sull'ambiente, motivo per cui in linea di principio sarà necessario includerli in un piano settoriale prima dell'approvazione dei piani. Eccezionalmente, un progetto potrà essere sottoposto alla sola procedura di approvazione dei piani, purché sia compatibile e coerente con i requisiti del piano settoriale esistente.

Cpv. 5

Per i progetti di costruzioni e impianti del CERN va considerata la legislazione specifica in materia di pianificazione del territorio e di protezione dell'ambiente, della natura e del paesaggio e di protezione del clima. La protezione dell'ambiente va intesa nel senso più ampio del termine. Inoltre, l'elenco delle leggi in questa disposizione non è esaustivo. Data la particolare ubicazione del sito del CERN sul territorio di due Stati con una frontiera in comune, si dovranno rispettare anche le prescrizioni applicabili in materia doganale. Questi progetti devono inoltre rispettare le norme tecniche riconosciute, come ad esempio le pertinenti norme tecniche dell'Associazione svizzera degli ingegneri e degli architetti (SIA), le quali costituiscono il livello di requisiti minimo richiesto in quanto «buona prassi» del settore; nella misura del possibile, i progetti dovranno tuttavia andare oltre i requisiti minimi per orientarsi verso le migliori soluzioni e tecnologie disponibili.

Sia che si tratti di pianificazione, costruzione o modifica di impianti, il DEFR esamina al più presto la compatibilità dei progetti con le normative ambientali. Gli impianti e le costruzioni che implicano uno sviluppo territoriale possono essere sottoposti a una valutazione ambientale strategica, come previsto dalla legge cantonale di Ginevra, al fine di analizzare i diversi scenari e le varianti e definire così la soluzione più compatibile con la tutela dell'ambiente, della natura e del paesaggio. Devono essere oggetto di un esame di impatto ambientale le costruzioni e gli impianti che potrebbero gravare considerevolmente sull'ambiente. La procedura e i tipi di costruzioni e impianti da sottoporre a un esame di impatto, in particolare i valori soglia per l'assoggettamento all'esame, potranno essere definiti in un'ordinanza del Consiglio federale.

Art. 31b

La procedura è retta dalla legge federale del 20 dicembre 1968²² sulla procedura amministrativa (PA).

Il raggruppamento delle procedure di approvazione dei piani e di espropriazione permette di pronunciarsi, nell'ambito dell'approvazione dei piani, anche sulle opposizioni in materia di espropriazione. Soltanto il trattamento delle pretese avanzate avviene secondo una procedura distinta. Il raggruppamento delle procedure consente una semplificazione soprattutto per quanto riguarda le modalità di apertura della procedura. La procedura di espropriazione si applica solo a titolo sussidiario, quando non è possibile acquisire i diritti necessari mediante trattativa privata (in modo consensuale) o mediante rilottizzazione (ricomposizione particellare, ossia riorganizzazione fondiaria con redistribuzione delle parcelle). Il disegno prevede che il diritto di espropriazione possa essere esercitato dal DEFR su richiesta del CERN, con indennizzo a carico di quest'ultimo. Le disposizioni della LPRI qui proposte relative alle procedure valgono come *lex specialis*, mentre quelle della LEspr si applicano a titolo complementare.

Art. 31c–31i

Gli articoli 31c–31i contengono precisazioni sulla procedura di approvazione dei piani corrispondenti alle disposizioni che regolano altre procedure federali di approvazione dei piani. Sono previste le seguenti fasi procedurali: introduzione della procedura (art. 31c), picchettamento (art. 31d), parere dei Cantoni, pubblicazione e deposito dei piani – con la possibilità per i Cantoni e i Comuni interessati di esprimere il loro parere – (art. 31e), opposizione (art. 31f), eliminazione delle divergenze (art. 31g), decisione di approvazione dei piani e durata di validità (art. 31h) e procedura semplificata (art. 31i). Il rimando contenuto all'articolo 31g permette di assicurare che la procedura di eliminazione delle divergenze nell'Amministrazione federale sia conforme alle altre procedure di approvazione dei piani e che si basi sull'articolo 62b della legge del 21 marzo 1997²³ sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione.

La procedura di approvazione dei piani per le costruzioni e gli impianti del CERN sarà specificata in una nuova ordinanza del Consiglio federale, in particolare per quanto riguarda il contenuto essenziale della domanda di approvazione dei piani, i

²² RS 172.021

²³ RS 172.010

casi in cui si applica la procedura ordinaria e quelli in cui si applica la procedura semplificata. Le disposizioni di altre ordinanze relative alle procedure di approvazione dei piani potranno servire da esempio a questo scopo.

Il picchettamento previsto dall'articolo 31*d* capoverso 1 non riguarda solo il progetto di costruzione o di impianto in sé, ma anche i depositi previsti dei materiali di scavo, come previsto nel dossier di richiesta di approvazione dei piani.

Le motivazioni addotte a sostegno di una richiesta di proroga dei termini saranno valutate dall'autorità competente per l'approvazione dei piani, la quale deciderà in base alle circostanze del caso.

Grazie al raggruppamento delle procedure di espropriazione e di approvazione dei piani, al momento in cui approva i piani il DEFR decide anche in merito alle opposizioni in materia di espropriazione (art. 31*h* cpv. 1). Il periodo di validità dell'approvazione dei piani può essere prorogato su richiesta del committente. La durata della proroga è stabilita dall'autorità competente per l'approvazione dei piani ed è proporzionale alle circostanze che la giustificano.

Esistono due tipi di procedure di approvazione dei piani: ordinaria e semplificata. Entrambi i casi presuppongono una competenza federale. La procedura semplificata di approvazione dei piani (art. 31*i*) si applica in tre casi: per i progetti limitati localmente e che concernono pochi interessati chiaramente individuabili (lett. a), per le costruzioni e gli impianti la cui modifica o il cui cambiamento di destinazione non altera in maniera sostanziale l'aspetto esterno, non lede interessi degni di protezione di terzi e ha soltanto ripercussioni insignificanti sul territorio e sull'ambiente (lett. b) e, infine, per le costruzioni e gli impianti che sono rimossi entro tre anni al più tardi (lett. c). Le condizioni fissate alle lettere a, b, c non sono cumulative. Ciò corrisponde alla prassi in uso in altri settori di approvazione dei piani, come quelli delle ferrovie, delle strade nazionali e degli impianti di trasporto in condotta. In caso di dubbio va però sempre applicata la procedura ordinaria (art. 31*i* cpv. 3). Come esempi di casi di applicazione della procedura semplificata si possono citare l'estensione della recinzione del sito del CERN oppure la costruzione di un laboratorio destinato a essere sfruttato solo per un periodo non superiore a tre anni.

Va sottolineato che una richiesta di approvazione dei piani deve in ogni caso comprendere informazioni contestuali che consentano all'autorità competente per l'approvazione dei piani di determinare se l'opera progettata è parte di un contesto più ampio e quindi costituisce un elemento di un impianto più grande: in tal caso, la procedura semplificata è esclusa.

Art. 31j

Le disposizioni concernenti la procedura di stima e l'immissione in possesso anticipata riprendono le formulazioni usuali impiegate nell'ambito delle procedure federali di approvazione dei piani.

*Art. 31k**Cpv. 1*

Questo capoverso definisce il limite di competenza tra il Cantone e la Confederazione per l'approvazione dei piani dei progetti del CERN. I progetti del CERN che non soddisfano i criteri di cui all'articolo 31a capoverso 1, ossia quelli che non implicano uno sviluppo territoriale del CERN e non rivestono un'importanza strategica, rimangono di competenza del Cantone, il quale applica la procedura prevista dal diritto cantonale. In caso di dubbio circa la competenza, l'autorità competente per l'approvazione dei piani decide in merito alla competenza e al diritto applicabile.

Cpv. 2

Secondo questo capoverso, l'autorità federale e l'autorità cantonale verificano la compatibilità delle costruzioni e degli impianti che autorizzano con le procedure condotte dall'altra autorità. Entrambi dispongono così della visione necessaria per garantire che non vi siano incompatibilità tra i progetti autorizzati da una parte e dall'altra.

Cpv. 3

Il capoverso 3 prevede che le autorità federali e cantonali si informino reciprocamente delle autorizzazioni rilasciate, allo scopo di rafforzare la coerenza del sistema introdotto al capoverso 2.

*Art. 31l**Cpv. 1*

La disposizione relativa alle zone riservate è volta a garantire che nessuna costruzione nell'area interessata ostacoli la realizzazione di un progetto del CERN nello stesso luogo. Per assicurare la trasparenza delle procedure di approvazione dei piani e garantire l'affidabilità della pianificazione, in linea di principio possono essere riservate solo le aree che si trovano in uno stato di coordinamento regolato nel piano settoriale per i progetti di costruzione e impianti del CERN.

Cpv. 2

La zona riservata deve essere definita con precisione dopo la consultazione delle autorità federali interessate, dei Cantoni e dei Comuni. La procedura di eliminazione delle divergenze ai sensi dell'articolo 31g si applica per analogia anche alla creazione di zone riservate. Questa disposizione è simile a quella della LNA concernente le zone riservate alle infrastrutture aeroportuali.

Cpv. 3

Il disegno prevede un periodo di validità delle zone riservate di cinque anni dalla data della loro determinazione. Questa durata può essere prorogata di tre anni. Il periodo iniziale di cinque anni corrisponde a quello stabilito da altre leggi federali che prevedono una procedura di approvazione dei piani (p. es. LNA) nonché alla legislazione cantonale ginevrina relativa alle zone riservate (art. 10 del règlement d'application de

la loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire²⁴). La proroga del termine prevista dal disegno deve consentire di elaborare un progetto di attuazione pronto per essere messo in pratica e garantire così la certezza del diritto. La nuova zona riservata può coincidere interamente o in parte con la precedente zona riservata.

Cpv. 4

Poiché per i terzi coinvolti ne risulta una restrizione del diritto di disporre dei loro fondi, il DEFR deve sopprimere la zona riservata non appena la sua esistenza non sia più giustificata. Lo farà d'ufficio o su richiesta del CERN, di un Cantone o di un Comune, se è stabilito che l'impianto progettato non verrà realizzato. Le decisioni di soppressione di una zona riservata sono pubblicate nei Comuni interessati.

Art. 31m

Gli allineamenti servono a impedire che la futura realizzazione di costruzioni e impianti del CERN i cui piani sono stati debitamente approvati venga ostacolata da costruzioni di terzi. I limiti sono più severi rispetto a quelli applicati alle zone riservate. Come per la procedura di approvazione dei piani, le autorità federali, i Cantoni e i Comuni vengono consultati preventivamente. Anche la procedura di eliminazione delle divergenze si applica per analogia alla definizione degli allineamenti. Gli allineamenti restano validi finché non vengono soppressi dal DEFR perché divenuti privi di oggetto.

Art. 31n

I motivi di ricorso previsti dalla PA sono a) la violazione del diritto federale (compreso l'eccesso o l'abuso del potere di apprezzamento), b) l'accertamento inesatto o incompleto di fatti giuridicamente rilevanti e c) l'inadeguatezza (esercizio scorretto del potere di apprezzamento). La limitazione del potere di cognizione stabilita al capoverso 1 (esclusione della censura dell'inadeguatezza e dell'esame dell'apprezzamento) rispetto alle regole generali della PA è giustificata dallo status speciale del CERN riconosciuto dall'Accordo di sede concluso con il Consiglio federale nel 1955 e dall'obiettivo di non ostacolare in modo sproporzionato la ricerca e l'innovazione.

Art. 56

Questo articolo conferisce al Consiglio federale la competenza di emanare disposizioni di esecuzione inerenti, in particolare, alla procedura di approvazione dei piani (si veda il commento agli art. 31c–31i), agli emolumenti relativi all'approvazione dei piani e al piano settoriale, nonché prescrizioni edilizie al fine di proteggere le persone, l'ambiente e il clima (elenco non esaustivo). In questo contesto, la nozione di ambiente va intesa nel suo senso più ampio, includendo la biodiversità.

²⁴ RS/GE L 1 30.01

Art. 57b

Questo articolo disciplina l'iter delle procedure in corso all'entrata in vigore della presente modifica. Le domande di approvazione dei piani sulle quali l'autorità cantonale non si è ancora pronunciata in tale momento e che rientrano nel campo di applicazione dell'articolo 31a capoverso 1 sono trasmesse al DEFR e trattate secondo le nuove disposizioni della LPRI. In tal modo è possibile garantire lo stesso trattamento a tutti i dossier pendenti concernenti le costruzioni e gli impianti del CERN che implicano uno sviluppo territoriale o che rivestono un'importanza strategica per questa organizzazione.

6 Ripercussioni

La Confederazione promuove già oggi la ricerca scientifica e l'innovazione nel quadro del suo mandato costituzionale (art. 64 Cost.) e legislativo (LPRI). Il presente disegno mira a estendere le modalità di promozione esistenti nella LPRI attraverso la definizione di un piano settoriale federale e di una procedura di approvazione dei piani per determinati costruzioni e impianti del CERN. Questa modifica della LPRI offrirà al CERN un maggiore margine di manovra e una maggiore certezza di pianificazione per il suo sviluppo futuro, garantendo al contempo la compatibilità con i principi della pianificazione territoriale e della protezione ambientale, nonché con le altre attività d'incidenza territoriale svolte dalla Confederazione.

6.1 Ripercussioni per la Confederazione

Il trasferimento alla Confederazione dei compiti finora svolti dalle autorità cantonali competenti in base alla legge in vigore, oggetto delle modifiche proposte in questo progetto, comporta un ulteriore onere amministrativo per la Confederazione. Lo stesso vale per lo sviluppo del piano settoriale e per il coinvolgimento più stretto della Svizzera nei progetti del CERN.

Le risorse umane necessarie per i lavori preparatori in questo contesto, prima del trasferimento dei compiti, sono disponibili fino al 2025. A partire dal 2026, l'attuazione delle misure previste richiederà 4 posti equivalenti a tempo pieno. La riscossione di emolumenti dovrebbe consentire di coprire parte di questo fabbisogno. Il Consiglio federale ha inoltre già informato il Cantone di Ginevra, che è il principale interessato, che intende effettuare un'analisi congiunta del trasferimento dei compiti, del loro impatto e delle possibili compensazioni, affinché l'attuazione del sistema previsto dalla LPRI sia finanziariamente equa sia per la Confederazione che per il Cantone di Ginevra. Per quest'ultimo, ciò significherebbe compensare equamente la Confederazione per i costi relativi al trasferimento di competenze; in tal modo verrebbe coperta un'ulteriore parte di questo fabbisogno. Infine, il DEFR (SEFRI) tiene conto del saldo del fabbisogno aggiuntivo nei costi propri (base di finanziamento) nell'ambito della gestione delle risorse.

6.2 Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni

Il disegno non ha conseguenze per altri Cantoni oltre che per il Cantone di Ginevra.

Per quest'ultimo, come spiegato in precedenza, il disegno comporterà il trasferimento di alcune competenze dal Cantone alla Confederazione, con la conseguenza di alleggerire il carico di lavoro del Cantone per quanto riguarda le costruzioni e gli impianti del CERN, che saranno soggetti alla procedura di approvazione dei piani a livello federale. Ciò significa che il Cantone di Ginevra dovrà compensare equamente la Confederazione per i costi associati al trasferimento delle competenze (si veda il n. 6.1 in fine).

Nell'ambito della procedura di approvazione dei piani e del piano settoriale per le costruzioni e gli impianti del CERN, i Cantoni – e Ginevra in particolare – e i Comuni avranno sempre la possibilità di esprimersi sulle costruzioni e sugli impianti progettati dal CERN.

Come previsto, il nuovo quadro giuridico – e più specificamente il piano settoriale – darà al Cantone di Ginevra e ai Comuni interessati una migliore panoramica sulla pianificazione del CERN. Ciò consentirà al Cantone e ai Comuni di anticipare eventuali incompatibilità tra il proprio sviluppo e quello del CERN. Questo strumento servirà anche come piattaforma di dialogo tra le parti interessate per garantire che tutti gli interessi coinvolti siano presi in considerazione in vista di uno sviluppo coerente in termini di pianificazione urbana e territoriale.

6.3 Ripercussioni sull'economia, sulla salute e sulla società

L'impatto economico e sociale di questo progetto sulla regione di Ginevra dovrebbe essere positivo. Il miglior coordinamento delle procedure di pianificazione territoriale dovrebbe facilitare il futuro sviluppo del CERN, portando a nuove opportunità di contratto che potrebbero avvantaggiare le aziende svizzere e generare posti di lavoro nel sito del CERN. Non sono state identificate conseguenze per la salute.

6.4 Ripercussioni sull'ambiente

Il progetto mantiene la conformità con gli attuali requisiti di protezione ambientale. Inoltre, consente alla Confederazione di fornire un migliore supporto a monte ai progetti del CERN.

Le questioni ambientali e di pianificazione territoriale saranno affrontate nel piano settoriale per le costruzioni e gli impianti del CERN, ovvero nella parte concettuale di questo documento, in particolare il tema delle aree di rotazione delle colture e le condizioni per il loro utilizzo, tenendo conto delle direttive in materia. Inoltre, se necessario, ai futuri progetti del CERN potranno essere dedicate delle schede che specificheranno ulteriormente alcune considerazioni e requisiti ambientali.

Molte delle prerogative del Cantone saranno mantenute: continuerà a essere responsabile dell'autorizzazione di alcuni progetti di costruzione del CERN e avrà sempre la possibilità di esprimere il proprio parere sia nell'ambito del piano settoriale che dell'approvazione dei piani, in particolare per quanto riguarda le considerazioni sulla protezione ambientale.

7 Aspetti giuridici

7.1 Costituzionalità

La competenza della Confederazione di stabilire un piano settoriale per i progetti del CERN si fonda da un lato sull'articolo 64 capoverso 1 Cost. e dall'altro sull'articolo 81 Cost. L'articolo 64 capoverso 1 conferisce alla Confederazione il mandato di promuovere la ricerca scientifica e l'innovazione. Questo articolo non basta, da solo, a giustificare la competenza di stabilire un piano settoriale; conferisce infatti alla Confederazione innanzitutto la competenza di promuovere la ricerca, la quale si concretizza attraverso la possibilità di fornire aiuti finanziari agli istituti di ricerca²⁵. L'articolo 81 Cost. permette, nell'interesse del Paese o di una sua gran parte, di realizzare e gestire opere pubbliche o sostenerne la realizzazione. Sebbene anche questo articolo non sia sufficiente, da solo, a giustificare la competenza della Confederazione ai fini della definizione del piano settoriale per i progetti del CERN, secondo il parere giuridico dell'UFG esso può fondare tale competenza in combinato disposto con l'articolo 64 capoverso 1 Cost. Sostenere le costruzioni e gli impianti del CERN rappresenta effettivamente per la Svizzera un interesse pubblico.

7.2 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera

Il disegno non crea nuovi impegni né incompatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera.

7.3 Forma dell'atto

Il disegno comprende disposizioni importanti contenenti norme di diritto che, ai sensi dell'articolo 164 capoverso 1 Cost., devono essere emanate sotto forma di legge federale. La competenza dell'Assemblea federale di adottare il progetto risulta dall'articolo 163 capoverso 1 Cost. La modifica di legge sottostà a referendum facoltativo.

²⁵ Thürer, Aubert, Müller, *Droit constitutionnel suisse*, 2001, pag. 461.

7.4 Subordinazione al freno alle spese

Il disegno non crea nuove disposizioni in materia di sussidi e non richiede nuovi crediti d'impegno o limiti di spesa.

7.5 Conformità alla legge sui sussidi

Il disegno non modifica le disposizioni in vigore relative alla concessione di sussidi a favore della promozione dell'innovazione fondata sulla scienza e della cooperazione internazionale in materia di ricerca.

7.6 Delega di competenze legislative

Il disegno contiene una delega legislativa a favore del Consiglio federale in materia di esecuzione (art. 56). Questa disposizione esiste già e viene completata.

7.7 Protezione dei dati

Il disegno non affronta alcun problema di protezione dei dati.



Legge federale sulla promozione della ricerca e dell'innovazione (LPRI) (Piano settoriale e procedura di approvazione dei piani)

Disegno

Modifica del ...

*L'Assemblea federale della Confederazione Svizzera,
visto il messaggio del Consiglio federale del 14 febbraio 2024¹,
decreta:*

I

La legge federale del 14 dicembre 2012² sulla promozione della ricerca e dell'innovazione è modificata come segue:

Ingresso

visti gli articoli 64 capoversi 1 e 3 e 81 della Costituzione federale³;

Art. 7 cpv. 1 lett. h

¹ La Confederazione promuove la ricerca e l'innovazione secondo la presente legge come pure secondo le leggi speciali, mediante:

- h. un piano settoriale conforme alla legge del 22 giugno 1979⁴ sulla pianificazione del territorio (LPT) per i progetti dell'Organizzazione europea per la ricerca nucleare (CERN) che incidono considerevolmente sul territorio e sull'ambiente.

¹ FF 2024 532

² RS 420.1

³ RS 101

⁴ RS 700

Titolo dopo l'art. 31

Sezione 6a:

Approvazione dei piani concernenti le costruzioni e gli impianti del CERN

Art. 31a Principio

¹ I piani concernenti l'edificazione o la modifica di costruzioni o impianti del CERN che implicano uno sviluppo territoriale o che rivestono un'importanza strategica necessitano dell'approvazione da parte dell'autorità competente per l'approvazione dei piani. Questa competenza spetta al DEFR, che può delegarla alla SEFRI.

² Con l'approvazione dei piani sono rilasciate tutte le autorizzazioni necessarie secondo il diritto federale.

³ Non è necessaria alcuna autorizzazione o piano del diritto cantonale. Va tenuto conto del diritto cantonale per quanto esso non limiti in modo sproporzionato le costruzioni e gli impianti del CERN.

⁴ Per l'approvazione dei piani di progetti che incidono considerevolmente sul territorio e sull'ambiente occorre di regola un piano settoriale secondo la LPT⁵.

⁵ Le costruzioni e gli impianti di cui al capoverso 1 devono rispettare le norme tecniche riconosciute e rispondere ai requisiti della legislazione specifica, in particolare in materia di pianificazione del territorio, protezione dell'ambiente, protezione della natura e del paesaggio e protezione del clima.

Art. 31b Diritto applicabile

¹ La procedura di approvazione dei piani è retta dalla PA⁶, per quanto la presente legge non vi deroghi.

² Il diritto di espropriazione è conferito al CERN. L'autorità competente per l'approvazione dei piani decide sulle opposizioni in materia di espropriazione ai sensi della legge federale del 20 giugno 1930⁷ sull'espropriazione (LEspr) per le costruzioni e gli impianti di cui all'articolo 31a capoverso 1. Se sono necessarie espropriazioni, si applicano le disposizioni della LEspr.

³ La procedura di espropriazione è applicabile soltanto se sono falliti i tentativi di acquisire i diritti necessari mediante trattative private o mediante ricomposizione partecellare.

Art. 31c Introduzione della procedura

La domanda di approvazione dei piani va presentata, con la documentazione necessaria, all'autorità competente per l'approvazione dei piani. Questa esamina se la documentazione è completa e, se del caso, chiede di completarla.

⁵ RS 700

⁶ RS 172.021

⁷ RS 711

Art. 31d Picchettamento

¹ Prima del deposito pubblico della domanda, il richiedente deve mettere in evidenza mediante picchettamento e, per gli edifici, mediante l'indicazione dei profili, le modifiche del terreno necessarie per l'opera progettata.

² Le obiezioni contro il picchettamento o l'indicazione dei profili devono essere presentate subito, al più tardi però entro il termine di deposito dei piani, all'autorità competente per l'approvazione dei piani.

³ Agli altri atti preparatori, all'eliminazione delle divergenze o per consolidare le basi decisionali si applica la procedura di cui all'articolo 15 LEspr⁸. Circa le obiezioni di terzi decide l'autorità competente per l'approvazione dei piani.

Art. 31e Parere dei Cantoni, pubblicazione e deposito dei piani

¹ L'autorità competente per l'approvazione dei piani trasmette la domanda ai Cantoni interessati, invitandoli a esprimere il loro parere entro tre mesi. In casi motivati tale termine può essere prorogato.

² La domanda deve essere pubblicata negli organi ufficiali di pubblicazione dei Cantoni e dei Comuni interessati e depositata pubblicamente durante 30 giorni.

Art. 31f Opposizione

¹ Chi ha qualità di parte secondo le disposizioni della PA⁹ può, durante il termine di deposito dei piani, fare opposizione presso l'autorità competente per l'approvazione dei piani. Se non fa opposizione, è escluso dal seguito della procedura.

² Chi ha qualità di parte secondo le disposizioni della LEspr¹⁰ può, durante il termine di deposito della domanda, far valere tutte le istanze di cui all'articolo 33 LEspr.

³ I Comuni salvaguardano i loro interessi mediante opposizione.

Art. 31g Eliminazione delle divergenze

L'eliminazione delle divergenze nell'Amministrazione federale è disciplinata dall'articolo 62b della legge del 21 marzo 1997¹¹ sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione.

Art. 31h Approvazione dei piani, durata di validità

¹ Con l'approvazione dei piani, l'autorità competente per l'approvazione dei piani decide simultaneamente anche circa le opposizioni relative al diritto di espropriazione.

² L'approvazione dei piani decade se entro tre anni dal passaggio in giudicato della decisione non è stato dato inizio all'esecuzione del progetto.

⁸ RS 711

⁹ RS 172.021

¹⁰ RS 711

¹¹ RS 172.010

³ Per gravi motivi, l'autorità competente per l'approvazione dei piani può prorogare la durata di validità dell'approvazione. La proroga è esclusa se la situazione determinante di fatto o di diritto si è sostanzialmente modificata dal passaggio in giudicato dell'approvazione.

Art. 31i Procedura semplificata

¹ La procedura semplificata di approvazione dei piani è applicata a:

- a. costruzioni e impianti limitati localmente e che concernono pochi interessati chiaramente individuabili;
- b. costruzioni e impianti la cui modifica o il cui cambiamento di destinazione non altera in maniera sostanziale l'aspetto esterno, non lede interessi degni di protezione di terzi e ha soltanto ripercussioni insignificanti sul territorio e sull'ambiente;
- c. costruzioni e impianti che sono rimossi entro tre anni al più tardi.

² L'autorità competente per l'approvazione dei piani può ordinare il picchettamento. La domanda non è né pubblicata né depositata pubblicamente. L'autorità competente per l'approvazione dei piani sottopone il progetto agli interessati, sempreché non abbiano dato precedentemente il loro consenso per scritto; questi possono fare opposizione entro 30 giorni. L'autorità competente per l'approvazione dei piani può chiedere un parere ai Cantoni e ai Comuni interessati. Impartisce un termine adeguato a tal fine.

³ Per il rimanente si applicano le disposizioni sulla procedura ordinaria. In caso di dubbio è eseguita la procedura ordinaria.

Art. 31j Procedura di conciliazione e di stima, immissione in possesso anticipata

¹ Dopo la conclusione della procedura di approvazione dei piani è eseguita, se necessario, la procedura di conciliazione e di stima dinanzi alla Commissione federale di stima (Commissione di stima) secondo le disposizioni della LEspr¹².

² Il presidente della Commissione di stima può, sulla base di una decisione esecutiva di approvazione dei piani, autorizzare l'immissione in possesso anticipata. Si presume che, senza l'immissione in possesso anticipata, l'espropriante subirebbe un significativo pregiudizio. Per il rimanente si applica l'articolo 76 LEspr.

Art. 31k Costruzioni e impianti soggetti al diritto cantonale

¹ L'edificazione e la modifica di costruzioni e impianti del CERN che non implicano principalmente uno sviluppo territoriale o che non rivestono un'importanza strategica sottostanno al diritto cantonale. Se la competenza è dubbia, l'autorità competente per l'approvazione dei piani decide la competenza e il diritto da applicare.

¹² RS 711

² L'autorità competente per l'approvazione dei piani e l'autorità cantonale si coordinano per garantire che le costruzioni e gli impianti che ciascuna autorizza siano compatibili con le procedure svolte dall'altra autorità.

³ L'autorità competente per l'approvazione dei piani e l'autorità cantonale si informano reciprocamente delle autorizzazioni rilasciate.

Art. 31l Determinazione di zone riservate

¹ L'autorità competente per l'approvazione dei piani può, d'ufficio o su proposta del CERN, del Cantone o del Comune, determinare zone riservate con un perimetro esattamente delimitato, per assicurare la disponibilità dei terreni necessari alla realizzazione di costruzioni e impianti del CERN.

² I servizi federali, i Cantoni, i Comuni e i proprietari fondiari interessati devono essere consultati. La consultazione dei Comuni e dei proprietari fondiari interessati spetta ai Cantoni.

³ Le zone riservate possono essere determinate per una durata massima di cinque anni. Il periodo di validità può essere prorogato di tre anni al massimo. Se una zona riservata decade, può esserne ridefinita un'altra con perimetro parzialmente o totalmente identico.

⁴ Le decisioni concernenti la determinazione o la soppressione di zone riservate sono pubblicate nei Comuni interessati.

Art. 31m Allineamenti

¹ Su proposta del CERN, l'autorità competente per l'approvazione dei piani può determinare allineamenti per assicurare i terreni necessari alle costruzioni e agli impianti del CERN. Le autorità federali, i Cantoni, i Comuni e i proprietari fondiari interessati devono essere consultati.

² Gli allineamenti sono vincolati all'esistenza della costruzione o dell'impianto e decadono automaticamente con la rimozione senza sostituzione di questi ultimi.

³ Gli allineamenti possono essere determinati soltanto in virtù di piani approvati.

⁴ Le decisioni concernenti la determinazione o la soppressione di allineamenti sono pubblicate nei Comuni interessati.

Art. 31n Ricorso

¹ Le decisioni emanate dall'autorità competente per l'approvazione dei piani possono essere impugnate mediante ricorso:

- a. per violazione del diritto federale, compreso l'eccesso o l'abuso del potere di apprezzamento;
- b. per accertamento inesatto o incompleto di fatti giuridicamente rilevanti.

² Per il resto, la procedura di ricorso è retta dalle disposizioni generali sull'amministrazione della giustizia federale.

Art. 56 Esecuzione

¹ Il Consiglio federale esegue la presente legge.

² Può emanare disposizioni di esecuzione che disciplinano in particolare:

- a. la procedura di approvazione dei piani;
- b. le prescrizioni edilizie per proteggere le persone, l'ambiente e il clima;
- c. gli emolumenti da riscuotere per le attività connesse all'approvazione dei piani e al piano settoriale.

Art. 57b Disposizione transitoria della modifica del ...

Le domande concernenti una costruzione o un impianto di cui all'articolo 31a capoverso 1 pendenti all'entrata in vigore della modifica del ... sono trasmesse dall'autorità cantonale all'autorità competente per l'approvazione dei piani. Il loro trattamento è retto dalla presente legge.

II

¹ La presente legge sottostà a referendum facoltativo.

² Il Consiglio federale ne determina l'entrata in vigore.