



Rapporto sulla giurisprudenza 2023

Il WWF: l'avvocato della natura

I casi giuridici del 2023



Colophon:
WWF Svizzera
diritto pubblico
Hohlstrasse 110
Postfach
8010 Zürich

Tel. 044 297 21 21

Settembre 2024

SOMMARIO

| | |
|--|----------|
| Sintesi | 4 |
| Ricorsi sulla tutela della biodiversità terrestre | 5 |
| Regolazione delle popolazioni in una bandita di caccia (AI) | 6 |
| Biotopo in una zona edificabile (JU) | 6 |
| Ampliamento dell'autostrada del Weinland (N4/N8) (ZH) | 7 |
| Porcilaia (UW) | 7 |
| Ricorsi sulla pianificazione territoriale | 8 |
| Piano di delimitazione delle zone per la zona speciale di campeggio (JU) | 9 |
| Progetto edilizio per 18 appartamenti di lusso (VD) | 9 |
| Piano di utilizzazione parziale «Embouchure de l'Avançon» (VD) | 10 |

Sintesi

Il WWF e il diritto di ricorso delle organizzazioni

Il WWF esercita il diritto di ricorso ai sensi dell'art. 12 della Legge sulla protezione della natura e del paesaggio (LPN) e dell'art. 55 della Legge sulla protezione dell'ambiente (LPAmb). Ha il diritto di ricorrere soltanto nei settori ambientali la cui protezione è sancita nei loro statuti. Il WWF esercita il proprio diritto di ricorso qualora si prevedano dei progetti che contraddicono lo scopo della Fondazione, ovvero che minacciano la conservazione dell'ambiente naturale e delle sue varie manifestazioni, che violano le disposizioni del diritto ambientale, oppure quando la descrizione del progetto e del relativo impatto ambientale non sono sviscerati a sufficienza. Ad esempio, può presentare ricorso contro le decisioni in materia di tutela forestale, dei corpi idrici o dei biotopi. Ha altresì facoltà di intervenire contro impianti per i quali è richiesta un esame dell'impatto sull'ambiente). Da una sentenza della Corte Federale del 2018, anche le associazioni ambientaliste hanno il diritto di intentare azioni civili nell'ambito della procedura di registrazione e revisione dei pesticidi (nel 2023 non sono state emesse sentenze in merito).

Nella maggior parte dei casi, internamente all'organizzazione, la proposta di ricorso viene presentata dalle sezioni cantonali del WWF, che monitorano i processi rilevanti dal punto di vista ambientale nella propria zona di afferenza per conto del WWF Svizzera. La proposta viene poi esaminata dal responsabile di diritto pubblico, e la decisione finale sulla sua promozione spetta al CEO del WWF Svizzera.

Panoramica delle statistiche del WWF per il 2023

| Casi totali | | Accolti | Respinti | Ritirati con accordo | Ritirati senza accordo | Infondati/ritirati |
|-------------|--------|----------|----------|----------------------|------------------------|--------------------|
| 8 | di cui | 4 | 1 | 1 | 0 | 2 |

Come nel 2022, nel 2023 è stato respinto un solo ricorso: si tratta di un mero 8% della totalità dei casi chiusi. In media, negli ultimi dieci anni sono stati chiusi 23 ricorsi all'anno, di cui il 13% è stato respinto. Questa percentuale varia tra il 5% e il 20% nel corso degli ultimi dieci anni.

Con il presente rapporto sulla giurisprudenza presentiamo una panoramica dei principali ricorsi conclusi nel 2023. Per ogni caso, riassumiamo la teoria giuridica, discutiamo la fattispecie ed esponiamo le ragioni per cui continuare a percorrere questa via. Per un'analisi più approfondita dei vari casi è necessario consultare le sentenze, in quanto il presente rapporto non ha la pretesa di descrivere le sentenze per intero.

Ricorsi sulla tutela della biodiversità terrestre

Migliore tutela delle aree protette e delle zone di interconnessione!

Lo stato della biodiversità in Svizzera è preoccupante. Circa un terzo delle specie e metà degli habitat sono in pericolo.

Al fine di preservare la biodiversità, il Consiglio federale ha adottato la Strategia Biodiversità Svizzera e il relativo piano d'azione. Il piano d'azione pone le basi per la realizzazione di un'infrastruttura ecologica funzionante, composta da aree protette e da zone di interconnessione di qualità e quantità sufficienti a garantire la sopravvivenza delle specie.



© HEINZ STAFFELBACH / WWF SWITZERLAND

Le **aree protette** sono territori che godono di uno status giuridico volto nello specifico alla tutela degli habitat e delle popolazioni di specie autoctone. Attualmente, le aree protette di rilevanza nazionale, regionale e locale interessano il 10,7% della superficie del Paese. Un ulteriore 2,7% risulta particolarmente prezioso per la biodiversità in altre forme (ad es. alcune superfici per la promozione della biodiversità in agricoltura). In totale, il 13,4% del territorio svizzero è designato come area per la conservazione della biodiversità. Ciò lascia una lacuna rispetto all'obiettivo di tutelare il 17% della superficie del Paese a beneficio della biodiversità da qui al 2020, concordato nell'ambito della Convenzione sulla Diversità Biologica (CBD) e fondamento della Strategia Biodiversità Svizzera (SBS). Gli esperti hanno calcolato che, per preservare la biodiversità del nostro Paese, è necessario dare priorità alla biodiversità stessa su circa un terzo della superficie totale della Svizzera (Ufficio federale dell'ambiente UFAM, Biodiversität in der Schweiz (2023), pagg. 12, 20), in linea con l'obiettivo internazionale della Convenzione sulla Diversità Biologica di tutelare il 30% della superficie da qui al 2030.

Le **zone di interconnessione**, in particolare i corridoi per la fauna selvatica, completano le aree protette collegandole, consentendo così la mobilità quotidiana e la migrazione delle specie.

Regolazione delle popolazioni in una bandita di caccia (AI)

Sentenza della Commissione di Stato del Cantone di Appenzello Interno, verbale della riunione del 23 maggio 2023 (n. 478)

Esito: pieno accoglimento.

Il 15 giugno 2022, il Dipartimento Edilizia e Ambiente del Cantone di Appenzello Interno ha deciso di regolamentare la popolazione di cervi nella bandita di caccia federale del Sântis. Insieme a Pro Natura, il WWF ha presentato ricorso contro questa decisione innanzi alla Commissione di Stato (Consiglio di Stato). In questo caso, le organizzazioni godono del diritto di ricorso, giacché la regolamentazione delle specie di ungulati cacciabili all'interno delle aree soggette a piena conservazione delle bandite di caccia federali costituisce una mansione in capo alla Confederazione.



© HANS GLÄDER / WWF SWITZERLAND

Poiché la bandita di caccia è designata come zona integralmente protetta, ai sensi dell'art. 9 par. 3 dell'ordinanza sulle bandite federali (OBAF), i provvedimenti di regolazione sono concessi solo in casi eccezionali; ciò avviene previa consultazione dell'Ufficio federale dell'ambiente (UFAM) (art. 9 comma 3 OBAF). Nella fattispecie, non pare che ciò sia però accaduto, giacché agli atti non vi è indicazione alcuna dell'effettivo coinvolgimento dell'UFAM. Agli atti non risultavano peraltro nemmeno ulteriori documenti cui rimandava la corte inferiore stessa, che proprio per questo sarebbero stati fondamentali ai fini di una decisione. La Commissione di Stato è giunta alla conclusione che il tribunale di istanza inferiore abbia violato l'obbligo di conservare atti completi, chiari e organizzati, e pertanto il diritto dei ricorrenti a essere sentiti, sancito dall'art. 29 comma 2 della Costituzione federale. Una violazione che ha comportato l'invalidità del provvedimento, annullando così la decisione per motivi formali.

In conclusione: ai sensi dell'articolo 1 dell'ordinanza sulle bandite federali (OBAF), le bandite federali di caccia sono volte a proteggere e conservare mammiferi e volatili selvatici rari e in pericolo, insieme ai rispettivi habitat. In particolare, garantiscono la sopravvivenza di date specie quali il gallo cedrone, il fagiano di monte, la pernice bianca e alcuni ungulati selvatici. Per raggiungere l'obiettivo di conservazione di cui all'articolo 1, è importante ridurre al minimo i disturbi di origine antropica. Pertanto, gli animali selvatici dovrebbero venire abbattuti solo in casi eccezionali, come ultima ratio e non come misura di supporto. Inoltre, stante una sentenza del Tribunale federale (BGE 147 II 186), ciò può comunque avvenire solo previa ponderazione completa degli interessi, e solo ad opera di determinate persone, particolarmente qualificate. La sentenza assicura il pieno rispetto delle regole.

Biotopo in una zona edificabile (JU)

Sentenza del Tribunale di prima istanza del Canton Giura del 30 novembre 2023

Risultato: ritiro del ricorso da parte del WWF previo accordo.

In Svizzera, quasi il 60% dei terreni urbani è sigillato. Nelle zone edificabili, le superfici verdi e libere rimaste sono sottoposte a pressione sempre crescente. Nella fattispecie, un progetto relativo alla costruzione di quattro edifici su un terreno di questo tipo avrebbe previsto l'abbattimento di 93 alberi, nonché l'interramento di uno stagno e della relativa vegetazione, un rifugio per alcune specie indicate sulla Lista Rossa dell'UFAM. In tale contesto, le misure compensative inizialmente pianificate, ossia la rivitalizzazione di un corso d'acqua e altri interventi di sorta a livello urbano, non controbilanciavano sufficientemente l'entità della compromissione del biotopo cittadino.

A seguito di trattative con il promotore del progetto nell'ambito del procedimento, il WWF è riuscito a siglare un accordo, ritirando così il ricorso. L'accordo prevedeva ulteriori misure compensative, tra cui la creazione di uno stagno, l'adeguamento della recinzione sulla scarpata della sponda, l'allargamento della fascia forestale e l'inclusione degli alberi preservati nella futura pianificazione locale del territorio.

In conclusione: questa fattispecie rappresenta un buon esempio di come negoziati costruttivi possano portare a soluzioni soddisfacenti, sia per la natura che per i costruttori, anche nelle zone urbane ove la tutela della biodiversità sta guadagnando crescente rilievo. Questa tendenza si riflette altresì nella giurisprudenza del Tribunale federale, nel tentativo di migliorare la conservazione dei biotopi nelle zone edificabili (cfr. ad es. le sentenze 1C_126/2020 e 1C_653/2019).



Ampliamento dell'autostrada del Weinland (N4/N8) (ZH)

Sentenza del Tribunale amministrativo federale del 21 novembre 2023

Risultato: ricorso privo di oggetto; modifica della decisione di autorizzazione del progetto.



© WWF SWITZERLAND

Nel 2016, il WWF e altre associazioni hanno presentato ricorso contro l'autorizzazione del piano «NO4/NO8 Kleinandelfingen - diramazione Winterthur Nord, eliminazione delle strozzature» del DATEC, criticando aspramente diversi punti circa gli interventi di sostituzione ecologica.

A seguito di alcune trattative, le associazioni ambientaliste hanno siglato un accordo con l'USTRA. Grazie alle trattative costruttive condotte durante l'iter di ricorso, è stato possibile effettuare ulteriori rilevazioni inventariali; peraltro, sono state accettate anche richieste aggiuntive. Infine, l'USTRA ha incluso nell'approvazione del progetto nuove zone destinate alle misure sostitutive relative a questa via di comunicazione.

In conclusione: a livello europeo, la Svizzera registra pessimi risultati per quanto riguarda la perdita di biodiversità. Si tratta di un fenomeno contro cui si può lottare efficacemente solo previa conservazione di habitat sufficientemente grandi e funzionanti. Ecco perché il WWF vigila affinché i progetti edili adottino misure di compensazione adeguate.

Porcilaia (UW)

Sentenza del Consiglio di Stato del Canton Obvaldo, riunione del 25 aprile 2023, sentenza n. 352

Esito: respinto.



© MARKUS BOLLIGER / WWF SWITZERLAND

Nella fattispecie era stata presentata una domanda di concessione edilizia per la conversione di una nuova stalla per l'allevamento di suini a Kägiswil, e ciò proprio in una zona inquinata da eccessive emissioni di ammoniaca, con possibili compromissioni di flora e fauna nella vicina riserva naturale del lago di Wichel e di altri ecosistemi più sensibili. Il ricorso è stato respinto. Da un lato, si possono rifiutare le licenze solo ove le emissioni di un singolo impianto risultino così elevate da pregiudicare il necessario adeguamento del piano d'intervento, premessa assente nel caso in questione. Dall'altro, anche in caso di carenze nel piano d'azione cantonale, è possibile imporre limiti di emissione severi solo qualora l'impianto causi emissioni superiori alla media, e anche da questo punto di vista non era così. Il progetto edilizio risulta pertanto conforme al quadro normativo, pur essendo i dettagli della domanda di concessione edilizia poco chiari.

In conclusione: il problema delle emissioni di ammoniaca è una tematica complessa. Ancora una volta, è emerso chiaramente quanto sia difficile intervenire contro i singoli emettitori, che contribuiscono solo in modo proporzionale all'incremento delle emissioni generate nel complesso. Questo problema andrebbe risolto grazie ai piani cantonali d'intervento a cui devono ottemperare tutti gli agricoltori, ma che spesso sono carenti o non abbastanza ambiziosi. Per il WWF resta insoddisfacente il superamento dei carichi critici (critical loads) di azoto in diversi punti dell'area circostante il lago di Wichel e della Val del Sarneraa.

Ricorsi sulla pianificazione territoriale

Creare spazio per la natura

Obiettivo della pianificazione territoriale è l'armonizzazione delle diverse esigenze del nostro habitat, volta a garantire uno sviluppo territoriale sostenibile, ovvero equilibrato a livello economico, ecologico e sociale. Il diritto pianificatorio comprende l'insieme delle norme giuridiche che mirano a realizzare uno specifico ordine territoriale. In particolare, si citano la Legge sulla pianificazione del territorio, l'Ordinanza sulla pianificazione del territorio nonché



© KARI SCHNELLMANN

le leggi cantonali in materia di edilizia e pianificazione. In questo caso i Cantoni hanno ampio margine normativo: ognuno dispone infatti di una propria legge in materia edilizia e di pianificazione. Ciononostante, sono tenuti a attenersi alle disposizioni del diritto federale. Soprattutto al di fuori delle zone edificabili (e quindi non di rado all'interno di aree protette), l'applicazione delle leggi federali risulta però talvolta inadeguata.

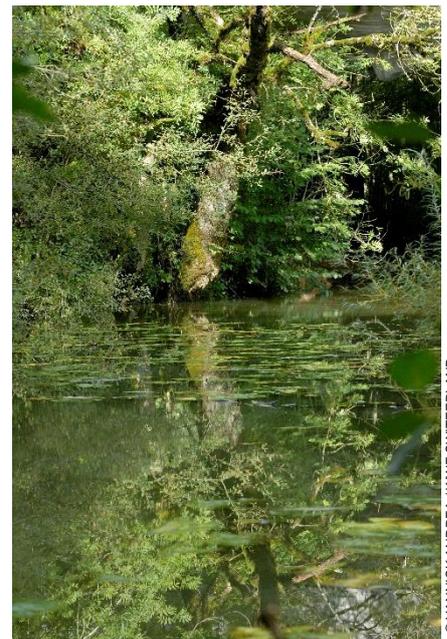
Piano di delimitazione delle zone per la zona speciale di campeggio (JU)

Sentenza del Tribunale cantonale del Giura del 1° marzo 2023

Esito: pieno accoglimento.

Una privata cittadina è proprietaria di un appezzamento di terreno nella valle del Doubs, su cui nel 1995 è stato allestito un campeggio. All'epoca, il campeggio era stato autorizzato; tuttavia, da allora la conservazione della valle del Doubs si è sviluppata ulteriormente, ivi incluse la registrazione nell'Inventario federale dei paesaggi, siti e monumenti naturali (IFP) e la successiva designazione di un'area golenale di rilevanza nazionale nei pressi del campeggio. Inoltre, il Doubs fa ora parte della Rete Smeraldo, protetta dalla Convenzione relativa alla conservazione della vita selvatica e dell'ambiente naturale in Europa.

È stato reso pubblico un progetto di modifica della pianificazione locale che prevede la creazione di una zona sportiva e ricreativa detta "Camping des îles de Ravines", comprendente un campeggio con oltre 60 posti auto adiacente alla pianura alluvionale, priva di zona cuscinetto. Alcune strutture sono ubicate all'interno dei confini dell'area IFP e nello spazio riservato alle acque. Poiché si tratta della creazione di una nuova zona edificabile ai sensi dell'articolo 15 della legge sulla pianificazione del territorio (LPT), il WWF godeva del diritto di presentare un ricorso conformemente all'articolo 12 della Legge federale sulla protezione della natura e del paesaggio (LPN).



© YANNICK ANDREA / WWF SWITZERLAND

Il progetto potrebbe compromettere l'oggetto IFP: ai sensi dell'art. 7 comma 2 LPN, sarebbe pertanto stato necessario richiedere una perizia della Commissione federale per la protezione della natura e del paesaggio (CFNP). La relativa domanda è stata accolta dal tribunale. Peraltro, la perizia deve indicare l'eventuale necessità

di conservare l'oggetto nella sua interezza ovvero quale sarebbe la relativa progettazione, costituendo così una delle basi per la ponderazione degli interessi ad opera dell'autorità decisionale.

In conclusione: stante la scheda dell'oggetto IFP 1006, la valle del Doubs è rimasta naturale e poco influenzata dalle attività antropiche; pertanto, le nuove costruzioni dovrebbero essere autorizzate secondo un principio restrittivo. Inoltre, questa valle presenta un ampio ventaglio di habitat naturali che ospitano flora e fauna rare e minacciate. Sullo scenario internazionale, la Svizzera ha una particolare responsabilità rispetto a talune specie, tra cui l'asprone, una specie ittica in pericolo di estinzione. Un motivo in più per tutelare questo prezioso gioiello naturale!

Progetto edilizio per 18 appartamenti di lusso (VD)

Sentenza del Tribunale federale del 7 settembre 2023 (1C_230/2022, 1C_248/2022)

Esito: pieno accoglimento.

Nel 2017, una società e una comunione ereditaria avevano avviato un progetto per la costruzione di tre edifici a Losanna, suscitando diverse obiezioni, ivi comprese quelle del WWF. Inter alia, quest'ultimo si è appellato al fatto che i lotti previsti dovrebbero ricominciare a venire sfruttati in agricoltura, e che il progetto impattava su un biotopo e su un'area ISOS.

Nel luglio 2020, il Comune di Losanna ha rifiutato la concessione edilizia; i costruttori hanno contestato la decisione innanzi al Tribunale amministrativo cantonale, che ha accolto il ricorso. A seguito della sentenza, le organizzazioni ambientaliste e il Comune di Losanna hanno adito il Tribunale federale, esigendo la conferma della bocciatura originaria espressa dall'amministrazione comunale.



© WWF / ELMADKIC

Il Tribunale federale ha dato ragione ai ricorrenti, annullando la sentenza del Tribunale cantonale e rinviando il caso alla Corte di prima istanza per una nuova decisione. Secondo il Tribunale federale, il Tribunale amministrativo cantonale non poteva meramente approvare il progetto edilizio, dovendo piuttosto prendere in considerazione tutti gli interessi, ossia la conservazione della natura, l'interesse del Comune a gestire liberamente la pianificazione territoriale nonché gli interessi privati dei costruttori.

In conclusione: con le sue 46 specie, Rovéréaz figura tra le aree più ricche di volatili del comune di Losanna, offrendo altresì rifugio a numerosi mammiferi, api e persino salamandre pezzate, incluse sulla Lista Rossa. Oltre alla sua importanza biologica come biotopo ai sensi dell'articolo 18 LPN, questa oasi verde nella parte alta di Losanna è importante per i residenti anche come area ricreativa: un polmone verde in un ambiente urbano.

Piano di utilizzazione parziale «Embouchure de l'Avançon» (VD)

Sentenza del Tribunale cantonale del Vaud del 14 marzo 2023

Esito: ricorso privo di oggetto; ritiro della modifica del piano da parte del Comune previo accordo.

In data 18 luglio 2017, il WWF e diverse altre associazioni ambientaliste avevano presentato un'obiezione al progetto di piano di utilizzazione parziale per la riva sinistra del fiume Avançon e la sua confluenza nel Rodano. Tale regolamento di sottozona mirava ad adattare un'attività di stoccaggio e riciclaggio di materiali edili attualmente non conforme alla zona agricola. In seguito alla firma di un accordo, il Consiglio comunale ha ritirato il progetto per l'Avançon.

In conclusione: come negli anni precedenti, anche nel 2023 diversi ricorsi hanno perso il proprio quid, divenendo infondati, giacché sovente i promotori ovvero le autorità rinunciano a portare avanti i progetti durante l'iter di contestazione. In questo caso, l'abbandono del piano di utilizzazione parziale preserva almeno temporaneamente un'area in cui hanno trovato rifugio numerose specie inserite nella Lista Rossa, quali l'ululone dal ventre giallo.

Conclusione



WWF Svizzera

Piazza Indipendenza 6
6500 Bellinzona

Tel.: +41 91 820 60 00
<http://www.wwf.ch/contatto>

Donazioni: PC 80-470-3
www.wwf.ch/it/donazione



Il nostro obiettivo

Insieme tuteliamo l'ambiente e forgiamo un futuro degno di essere vissuto per le prossime generazioni.