



Riferimento/Numero d'incarto: F133-0605

# **Rapporto esplicativo concernente l'ordinanza sulla protezione dei prati e pascoli secchi d'importanza nazionale (Ordinanza sui prati secchi)**

## **Versione per l'indagine conoscitiva**

### **1 Situazione iniziale**

Secondo l'articolo 18a capoverso 1 della legge federale del 1° luglio 1966 sulla protezione della natura e del paesaggio (LPN, RS 451) il Consiglio federale, sentiti i Cantoni, determina i biotopi di importanza nazionale, stabilisce la loro ubicazione e indica gli obiettivi di protezione.

I prati e i pascoli secchi di importanza nazionale (PPS) costituiscono l'oggetto della presente ordinanza. I PPS appartengono alle praterie secche che devono essere conservate in quanto habitat degni di protezione secondo l'articolo 18 capoverso 1bis LPN. I PPS devono la loro esistenza soprattutto ad un'utilizzazione agricola estensiva plurisecolare e costituiscono un elemento caratteristico del nostro paesaggio rurale. La salvaguardia e il sostegno di aziende agricole gestite secondo i principi della sostenibilità costituiscono quindi dei fattori di successo decisivi per conservare e valorizzare tali habitat pregiati.

Ai Cantoni è stato assegnato il compito di disciplinare la protezione e la manutenzione dei biotopi d'importanza nazionale, prendendo tempestivamente gli opportuni provvedimenti e badando alla loro esecuzione (art. 18a cpv. 2 LPN). In primo luogo va promossa un'adeguata utilizzazione agricola e forestale di tali biotopi, di regola in base ad accordi conclusi con gli usufruttuari (proprietari fondiari e gestori; art. 18c cpv. 1 LPN). I proprietari fondiari e i gestori che, nell'interesse della protezione perseguita, ne limitano l'utilizzazione attuale oppure forniscono una prestazione senza ricavarne un reddito economico corrispondente hanno diritto a un'adeguata indennità. Attualmente è ancora in vigore l'articolo 18d LPN, secondo cui la Confederazione contribuisce al finanziamento delle misure di protezione e di manutenzione accordando indennità che coprono il 60–90 per cento delle spese. A partire dal 1° gennaio 2008, il sistema di sovvenzionamento federale cambierà radicalmente in seguito alla nuova impostazione della perequazione finanziaria e della ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni (NPC). L'Ufficio federale dell'ambiente (UFAM) stabilirà infatti dei forfait per la concessione delle indennità. Ciò significa che scompariranno sia le aliquote dei sussidi sia i supplementi in virtù della capacità finanziaria. In futuro, pertanto, i Cantoni riceveranno un importo fisso per le prestazioni fornite, che saranno previamente concordate nel quadro di appositi accordi programmatici. Oltre che sull'importanza degli oggetti da proteggere, l'ammontare delle indennità si basa sulla qualità e sulla quantità delle prestazioni fornite, sul grado di minaccia a cui sono esposti gli

oggetti da proteggere, sulla complessità delle misure e sugli oneri che il Cantone deve sostenere per la protezione delle zone palustri e dei biotopi.

I prati e i pascoli secchi contengono, per ogni ara, fino a un centinaio di specie vegetali e figurano pertanto tra le fitocenosi che vantano la maggior varietà di specie in Svizzera. Nei prati e pascoli secchi si trovano quasi due terzi dell'intera flora del nostro Paese e delle specie vegetali rare e minacciate. Oltre 400 (13%) delle 3'100 specie vegetali della Svizzera si concentrano prevalentemente in tali habitat.

Sul piano nazionale, il 37 per cento delle specie vegetali presenti nei PPS è indicato nella Lista rossa come minacciate o in via d'estinzione, nell'Altipiano tale cifra supera il 70 per cento, mentre nelle regioni biogeografiche del versante nordalpino e della regione del Giura ammonta al 50 per cento. Un ulteriore 13 per cento è potenzialmente minacciato<sup>1</sup>.

I prati e i pascoli secchi si contraddistinguono per lo scarso rendimento. L'ordinanza si riferisce innanzitutto a queste superfici a coltivazione estensiva. L'utilizzazione dei prati e pascoli secchi è in forte calo soltanto dalla fine della Seconda Guerra Mondiale. La diminuzione di tali superfici ricche in specie è dovuta sostanzialmente a motivi di ordine economico, come ad esempio la trasformazione in prati verdi più redditizi mediante concimazione, l'abbandono dell'utilizzazione delle aree a rendimento marginale, la trasformazione in terreni coltivati a vigna, la destinazione a terreni edificabili o gli imboschimenti di ampia portata. Dato l'arco di tempo relativamente breve di mezzo secolo, durante il quale sono avvenute le trasformazioni citate, nell'immediato futuro dovremo attenderci un'ulteriore crescita del numero di specie minacciate, dovuta al fatto che la perdita degli habitat non ha ancora prodotto tutti i suoi effetti<sup>2</sup>. Complessivamente, tra le specie vegetali che vivono prevalentemente nei prati e pascoli secchi, la percentuale di quelle effettivamente estinte o minacciate e di quelle potenzialmente minacciate è salita negli ultimi dieci anni dal 40 al 50 per cento<sup>3</sup>.

Pertanto, per proteggere in modo efficace le specie animali e vegetali tipiche dei prati e dei pascoli secchi è necessario assicurare anche il sostegno e la promozione di metodi di coltivazione e di cura orientati al futuro e imperniati sui principi dello sviluppo sostenibile, oltre a garantire una protezione globale degli spazi vitali di tali specie e il rispetto per le loro molteplici esigenze.

L'ordinanza non comprende le associazioni naturali di praterie secche sui pendii rocciosi e al di sopra del limite naturale del bosco, e questo non per ragioni dettate dal valore naturale o dalla biodiversità, bensì per i minori pericoli a cui sono esposte. Tali praterie, tuttavia, non sono prive di protezione, dato che rientrano anch'esse tra gli spazi vitali degni di particolare protezione secondo l'articolo 18 capoverso 1bis LPN. Se, tenuto conto di tutti gli interessi, non è possibile evitare che gli interventi tecnici pregiudichino biotopi degni di protezione, secondo l'articolo 18 capoverso 1ter LPN chi opera l'intervento è tenuto a prendere misure speciali per assicurarne la migliore protezione possibile, il ripristino o una sostituzione confacente.

Nel 1981 la Confederazione ha proposto ai Cantoni di allestire a livello nazionale un metodo di cartografia per i prati secchi e semiseccchi della Svizzera, raccomandando loro di applicarlo (il cosiddetto metodo ANL<sup>4</sup>). Negli anni successivi, alcuni Cantoni hanno modificato in parte il metodo e lo hanno ripreso per creare inventari cantonali. Gli obiettivi ivi contenuti sono stati trasposti in accordi su base volontaria sottoscritti con i singoli gestori. Alcuni modelli cantonali hanno dato presto buoni risultati. Nonostante gli sforzi di Confederazione e Cantoni nel campo della protezione delle specie e dei biotopi e malgrado il nuovo indirizzo dato alla politica agraria, non è stato possibile impedire la

<sup>1</sup> Moser, D. et al.: Lista rossa delle specie minacciate in Svizzera. Felci e piante a fiori, ed. Ufficio federale dell'ambiente, delle foreste e del paesaggio UFAPF, Berna; Zentrum des Datenverbundes der Schweizer Flora ZDS; Chambésy; Conservatoire et Jardin botaniques de la ville de Genève, Chambésy. Serie dell'UFAPF Ambiente-Esecuzione, Berna 2002, cfr. in particolare la fig. 4.3 e l'allegato 7.

<sup>2</sup> Landolt, E.: Rote Liste der gefährdeten Farn- und Blütenpflanzen der Schweiz, Hrsg. Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft, BUWAL, Bern 1991, p. 14 ss. (disponibile anche in francese).

<sup>3</sup> In base al confronto tra i dati delle Liste rosse del 1991 e del 2002.

<sup>4</sup> Arbeitsgemeinschaft Naturschutz und Landschaftspflege (ANL 1981): Erarbeitung der Grundlagen für eine Inventarisierung der Halbtrocken- und Trockenrasen der Schweiz; rapporto inedito commissionato dall'Ufficio federale delle foreste.

diminuzione di PPS pregiati sul piano nazionale, come del resto confermano chiaramente i risultati finora raccolti nell'ambito dei lavori di inventariazione svolti dalla Confederazione<sup>5</sup>.

Basandosi sull'esito di un'inchiesta e sull'analisi dei diversi metodi utilizzati dai Cantoni, nel 1994 la Confederazione ha deciso di procedere a una nuova cartografia selettiva dei PPS, applicando un metodo di rilevamento uniforme per tutto il Paese. La selezione comprendeva essenzialmente gli oggetti di maggior valore figuranti negli inventari cantonali, pari a un terzo degli oggetti inventariati, ed era completata con altre zone cantonali e regionali mai inventariate fino a quel momento ma nelle quali, in base alle caratteristiche territoriali e climatiche, risultava molto probabile la presenza di PPS. La selezione degli oggetti cantonali e la scelta delle nuove zone è stata effettuata sotto la direzione della Confederazione, in collaborazione con i servizi cantonali specializzati e con esperti regionali.

Fondandosi sui risultati della cartografia e della valutazione scientifica di superfici selezionate in modo sistematico e sulla base di perizie<sup>6</sup>, l'ordinanza sui prati secchi contiene l'inventario degli oggetti presenti in tutti i Cantoni.

## **2 Caratteristiche principali della normativa prevista**

Rispetto alle attuali ordinanze sui biotopi di cui all'articolo 18a LPN, la struttura dell'ordinanza presenta delle novità sostanziali. Dal punto di vista del contenuto, essa deve tenere conto delle particolari esigenze dei prati e pascoli secchi quale elemento costitutivo del paesaggio rurale e risultato di una gestione agricola plurisecolare.

È infatti la prima ordinanza relativa alla protezione dei biotopi che, nell'articolo illustrante lo scopo, esprime la necessità di tenere conto di un'agricoltura e di una selvicoltura sostenibili quale requisito fondamentale per la protezione dei prati e pascoli secchi (art. 1). In tal modo l'ordinanza pone il rapporto indispensabile tra la protezione e l'utilizzazione di tali habitat da parte dell'uomo all'origine di ogni sforzo per salvaguardare a lungo termine i biotopi PPS.

La seconda novità è che l'ordinanza offre ai Cantoni la possibilità di scegliere tra due diverse varianti per la protezione degli oggetti: da un lato, essi possono optare per la soluzione classica che prevede la conservazione integrale di singoli oggetti (art. 6), dall'altro possono adottare la nuova procedura per la creazione di comprensori di valorizzazione per biotopi PPS (art. 5). La competenza di delimitare comprensori di valorizzazione è assegnata ai Cantoni. I comprensori di valorizzazione comprendono uno o più oggetti PPS limitrofi come pure altre superfici naturali e seminaturali, che creano le condizioni favorevoli per la protezione e lo sviluppo delle specie vegetali e animali tipiche dei PPS. Nei comprensori di valorizzazione dei PPS è possibile derogare allo scopo della protezione integrale per i singoli oggetti. Una rinuncia alla conservazione integrale entra in linea di conto quando la superficie e la qualità dei PPS nei comprensori di valorizzazione e, quindi, la loro funzione di habitat per specie animali e vegetali sono complessivamente mantenute o addirittura migliorate sul lungo periodo (art. 7).

Lo strumento dei comprensori di valorizzazione persegue i seguenti obiettivi:

- completare la protezione classica dei biotopi: si tratta in particolare di creare e valorizzare mosaici di biotopi PPS collegati con altri tipi di biotopi, quali le paludi, i boschi, le strutture paesaggistiche caratteristiche e altri habitat naturali e seminaturali ecc.;
- creare le condizioni per misure di protezione e di valorizzazione specifiche a favore di specie esigenti (in particolare per specie mobili e specie faunistiche con esigenze specifiche per quanto concerne la dimensione del territorio e le combinazioni di spazi vitali);

<sup>5</sup> UFAM 2007: Bericht zur Nullmessung Erfolgskontrolle TWW. Documento interno, in preparazione.

<sup>6</sup> Cfr. Eggenberg, S. et al.: Cartografia e valutazione dei prati e dei pascoli secchi d'importanza nazionale. Rapporto tecnico. Edito dall'Ufficio federale dell'ambiente, delle foreste e del paesaggio UFAP. Serie Ambiente-Esecuzione n. 325, Berna 2001.

- favorire la dinamica territoriale (in particolare la convivenza tra forme e intensità diverse di sfruttamento);
- integrare maggiormente il paesaggio (incentivare uno sviluppo del territorio sostenibile e orientato agli obiettivi, favorire l'armonizzazione con altre politiche settoriali che hanno un'incidenza sul territorio);
- lo strumento dei comprensori di valorizzazione dovrebbe inoltre agevolare l'applicazione e l'esecuzione della protezione dei PPS, consentire il rispetto delle peculiarità territoriali e socioeconomiche a livello regionale e incoraggiare la realizzazione di soluzioni globali ad ampio raggio.

Un'ulteriore novità è rappresentata dall'articolo 15, che costituisce un articolo di coordinamento e indica espressamente l'importanza di una stretta collaborazione tra i servizi competenti per la definizione delle misure di protezione e di manutenzione e i servizi agricoli e selvicolturali specializzati.

L'ordinanza si compone di quattro parti:

- 1 il testo normativo vero e proprio, che comprende 18 articoli, assegna in particolare ai Cantoni il compito di definire i confini precisi degli oggetti e attribuisce loro la competenza di designare i comprensori di valorizzazione per i PPS in base a determinati criteri. In entrambi i casi i Cantoni sono tenuti ad adottare tempestivamente le misure di protezione e di manutenzione adeguate;
- 2 l'allegato 1 elenca, ordinati per Cantone, tutti gli oggetti destinati ad essere integrati nella prima serie. L'elenco comprende 3'128 oggetti;
- 3 una pubblicazione separata (allegato 2) contiene per ogni oggetto una cartina, una descrizione e indicazioni su obiettivi di protezione specifici;
- 4 l'allegato 3 contiene l'elenco dei 15 oggetti la cui messa a punto non è ancora terminata.

Dopo aver sentito le cerchie interessate, l'UFAM emanerà delle raccomandazioni che tratteranno in maniera approfondita gli aspetti della protezione e della manutenzione dei prati e pascoli secchi di importanza nazionale<sup>7</sup>. Tali raccomandazioni sono parte integrante dell'indagine conoscitiva e saranno pubblicate contemporaneamente all'ordinanza.

### **3 Ripercussioni finanziarie della nuova normativa**

A partire dal 1997 gli oggetti rilevati e valutati dalla Confederazione sono stati comunicati annualmente ai Cantoni interessati. Tali Cantoni erano tuttavia già tenuti ad assicurarne la protezione e la manutenzione in base all'articolo 29 OPN (cpv. 1 lett. a). Inoltre, conformemente a quanto disposto dall'articolo 18d LPN, venivano già versati contributi federali per la manutenzione e la cura dei prati e pascoli secchi conosciuti. In tale ambito, gran parte delle spese sussidiabili era destinata a futuri oggetti d'importanza nazionale.

In seguito all'introduzione della NPC, le indennità non sono più versate per la copertura dei costi delle misure di protezione e di manutenzione, bensì direttamente per le prestazioni fornite dai Cantoni, previamente concordate a livello globale nel quadro di appositi accordi programmatici. Oltre che sull'importanza degli oggetti da proteggere, l'ammontare delle indennità si basa sulla qualità e sulla quantità delle prestazioni fornite, sul grado di minaccia a cui sono esposti gli oggetti da proteggere, sulla complessità delle misure, sulla qualità delle prestazioni fornite e sugli oneri che il Cantone deve sostenere per la protezione delle zone palustri e dei biotopi. Da un primo rilevamento dello stato di attuazione è emerso che, a livello nazionale, tali disposizioni sono già applicate sul 30 per cento della superficie, che viene così tutelato dal punto di vista giuridico.

<sup>7</sup> Ufficio federale dell'ambiente, UFAM (ed.): Vollzugshilfe zum Inventar der Trockenwiesen und –weiden von nationaler Bedeutung. Progetto del 15.12.2006 per l'indagine conoscitiva.

Per la Confederazione, l'entrata in vigore dell'ordinanza non comporterà costi supplementari per le attività di supporto, consulenza e controlling dell'esecuzione. Si può invece presumere che, entro il termine di sei anni previsto per l'attuazione, i Cantoni avranno bisogno di risorse supplementari. Gli oneri legati all'attuazione saranno molto diversi da Cantone a Cantone, in quanto non tutto il territorio nazionale è interessato in egual misura dall'inventario (differenze regionali). Delle differenze si osservano inoltre già allo stato attuale dell'attuazione. Anche per tali oneri supplementari, la Confederazione dovrà versare delle indennità conformemente all'articolo 14 capoverso 2 dell'ordinanza.

I fondi complessivi previsti nel piano finanziario comprendono anche i costi futuri legati all'attuazione dell'ordinanza sui prati secchi a partire dal 2008. Già ora, la Confederazione versa ai Cantoni indennità per la protezione dei prati secchi secondo l'articolo 18 LPN. In base alle stime dei costi effettuate, si prevede tuttavia che i contributi per le misure di protezione e di manutenzione raddoppieranno, il che richiede una ridefinizione delle priorità nell'ambito del budget relativo alla LPN.

Una percentuale considerevole delle indennità sarà versata attraverso i sussidi previsti dall'ordinanza sui pagamenti diretti (OPD) e dall'ordinanza sulla qualità ecologica (OQE, per quanto riguarda la qualità e l'interconnessione). Non si tratta tuttavia di costi supplementari, bensì della quota di contributi ecologici per la coltivazione estensiva dei prati spettante ai prati e pascoli secchi secondo l'OPD come pure per la qualità e l'interconnessione secondo l'OQE. Si prevede inoltre di modificare l'OQE in modo tale da consentire il versamento di sussidi anche per i pascoli estensivi.

## 4 Commento alle singole disposizioni

**L'articolo 1** stabilisce lo scopo e i principi dell'ordinanza. I prati e i pascoli secchi d'importanza nazionale devono essere protetti e valorizzati tenendo conto di un'agricoltura e di un'economia forestale sostenibili. In tal modo si vuole ribadire che una gestione agricola adeguata da parte di aziende agricole gestite secondo i principi della sostenibilità costituisce la premessa indispensabile per la conservazione e la valorizzazione degli oggetti PPS. Ciò vale anche per la gestione del bosco là dove è interessato direttamente (pascoli alberati, pascoli boschivi) o indirettamente in quanto elemento strutturale (margine boschivo). Riconoscendo il ruolo centrale e di sostegno svolto da un'utilizzazione agricola adeguata, si vogliono convincere i gestori dell'importanza della gestione ottimale e della cura degli oggetti e ricompensarli mediante un vantaggio di carattere economico per la loro azienda. È l'unico modo per creare le premesse necessarie affinché le tipiche specie PPS presenti negli oggetti e nelle aree limitrofe possano trarre benefici a lungo termine da tali misure di protezione e valorizzazione.

**L'articolo 2** rinvia all'elenco degli oggetti contenuto nell'allegato 1. L'allegato 1 comprende l'elenco degli oggetti d'importanza nazionale. Gli oggetti la cui messa a punto non è ancora terminata sono elencati nell'allegato 3. La relativa disposizione transitoria figura all'articolo 17.

**L'articolo 3** contiene nel capoverso 1, alla stregua delle altre ordinanze sulla protezione dei biotopi, un rinvio alla pubblicazione separata con la descrizione degli oggetti (allegato 2 con le schede degli oggetti e le relative spiegazioni). Anche tale pubblicazione è parte integrante dell'ordinanza, ma, visto il suo carattere particolare, secondo l'articolo 4 della legge federale del 21 marzo 1986 sulle Raccolte delle leggi e sul Foglio federale (legge sulle pubblicazioni ufficiali; RS 170.512) è inclusa nella Raccolta Ufficiale soltanto con il titolo, la relativa ordinanza e l'ente presso cui può essere ottenuta (Pubblicazione della descrizione degli oggetti in materia di biotopi protetti, RS 170.54). Le schede degli oggetti comprendono la rappresentazione cartografica, la descrizione e la caratterizzazione dei singoli oggetti come pure delle indicazioni relative agli obiettivi di protezione. Inoltre, determinano l'ubicazione degli oggetti sulla carta nazionale, di solito in scala 1:10'000, in via eccezionale in scala

1:25'000. Non è oggetto della pubblicazione la descrizione dei comprensori di valorizzazione, la cui definizione e delimitazione sono di competenza dei Cantoni.

Secondo le disposizioni di cui al capoverso 2, i raccoglitori degli inventari possono essere consultati presso l'UFAM e presso i competenti servizi designati dai Cantoni, normalmente i servizi specializzati nella protezione della natura e del paesaggio.

**L'articolo 4** capoverso 1 assegna ai Cantoni il compito di definire i confini esatti degli oggetti (allegato 1) dopo aver sentito i proprietari fondiari e gli usufruttuari (gestori).

Per stabilire i confini esatti di un oggetto, i Cantoni sono in gran parte vincolati dalla cartina contenuta nel raccoglitore dell'inventario (allegato 2). Grazie alla grande precisione del piano federale in scala 1:10'000 e alla disponibilità in forma digitale dei dati sul territorio, i Cantoni dovrebbero essere in grado di effettuare la delimitazione parcellare degli oggetti in modo semplice e rapido. Ciò presuppone tuttavia che i piani corografici e parcellari cantonali siano disponibili in forma digitale in un sistema di informazione geografico (SIG). Poiché i PPS dipendono ampiamente dallo sfruttamento agricolo, è opportuno tenere conto, all'atto della delimitazione esatta dei confini, della situazione concreta dell'unità di gestione (di solito la parcella).

È possibile tenere conto delle parcella includendo le vicinanze immediate dei PPS (in particolare gli elementi di confine). Nel caso degli oggetti PPS, le zone cuscinetto sono necessarie soltanto in via eccezionale quando lo sfruttamento delle superfici limitrofe minaccia gli oggetti stessi, come ad esempio qualora un'area a coltivazione intensiva, concimata o sulla quale vengono spruzzati prodotti fitosanitari (ad es. un vigneto), si trovi nelle immediate vicinanze di un oggetto. All'atto della definizione esatta dei confini dell'oggetto o della zona cuscinetto è opportuno tenere conto degli elementi di confine (come siepi, margini boschivi ecc.), dato che contribuiscono direttamente al valore dell'oggetto.

Obiettivo dell'indagine conoscitiva è quello di garantire ai proprietari fondiari e agli usufruttuari direttamente interessati il diritto di essere sentiti, soprattutto in considerazione del fatto che la protezione dei biotopi comporta una sensibile limitazione dei diritti di proprietà. Benché la disposizione non preveda né la collaborazione obbligatoria con gli interessati né il loro consenso, la loro collaborazione e la loro disponibilità nei confronti della realizzazione degli obiettivi di protezione costituiscono un fattore determinante per la buona riuscita delle misure. In linea di principio, tuttavia, la scelta della procedura, la definizione esatta dei confini come pure la tutela giuridica degli oggetti rientrano nella competenza dei Cantoni, i quali beneficiano quindi di un adeguato margine di discrezionalità.

Il capoverso 2 definisce i casi per i quali i Cantoni, secondo l'articolo 6 capoverso 4 e l'articolo 7 della legge federale del 22 giugno 1979 sulla pianificazione del territorio (legge sulla pianificazione del territorio, LPT; RS 700), devono consultare i servizi della Confederazione in merito alla definizione dei confini degli oggetti. I Cantoni devono in tal ambito tenere conto in particolare delle concezioni e dei piani settoriali con cui, in base all'articolo 13 della LPT e dopo aver consultato i Cantoni, la Confederazione definisce e coordina le sue attività a incidenza territoriale. La Confederazione redige periodicamente un compendio all'attenzione dei Cantoni sulle concezioni e sui piani settoriali vigenti (art. 24 ordinanza sulla pianificazione del territorio; OPT; RS 700.1).

Nel caso in cui i confini esatti non siano ancora determinati, il capoverso 3 contempla infine come soluzione transitoria una procedura di accertamento volta a stabilire, in risposta a una richiesta motivata, l'appartenenza di un terreno a un oggetto di cui agli allegati 1 o 3. Questa soluzione transitoria è necessaria per garantire certezza giuridica agli usufruttuari, dato che il Consiglio federale non definisce gli oggetti in riferimento alle parcella.

**L'articolo 5** capoverso 1 affida ai Cantoni la competenza di designare comprensori di valorizzazione e fornisce la definizione legale di questi ultimi. Secondo tale definizione, i comprensori di valorizzazione sono territori che comprendono uno o più oggetti contigui nonché gli habitat naturali 6/11

(ad es. stazioni rocciose o bosco naturale) o seminaturali (ad es. praterie estensive, paludi, bosco seminaturale) e gli elementi strutturali (ad es. siepi o margini boschivi stratificati) limitrofi. Nel loro insieme, essi rappresentano uno spazio vitale di grande valore ecologico per le specie animali e vegetali specifiche dei prati e pascoli secchi. Ciò dovrebbe permettere di trovare soluzioni esecutive sostenibili e praticabili sul lungo periodo per complessi particolarmente pregiati ricchi di oggetti PPS o per complessi con un elevato potenziale di rivalutazione. L'obiettivo è duplice; da un lato, garantire la presenza delle basi ecologiche indispensabili per le specie che necessitano di ampie superfici, e dall'altro promuovere anche soluzioni inter- o intraaziendali, ad esempio per quanto riguarda i bilanci di concimazione.

Il capoverso 2 rinvia a quei casi in cui, secondo il diritto sulla pianificazione del territorio, i Cantoni sono tenuti a sentire i servizi della Confederazione anche in merito della delimitazione dei comprensori di valorizzazione (cfr. commento all'art. 4 cpv. 2).

Il capoverso 3 stabilisce infine che gli strumenti di pianificazione del territorio devono tenere conto in maniera adeguata anche dei comprensori di valorizzazione. In particolare nelle zone di sfruttamento devono essere introdotti oneri e condizioni in tal senso (cfr. commento all'art. 8 cpv. 2 lett. a).

Poiché la competenza per la delimitazione dei comprensori di valorizzazione è affidata ai Cantoni, detti comprensori non possono essere elencati e descritti a parte nella pubblicazione di cui all'articolo 3 capoverso 1 (allegato 2 dell'ordinanza sui prati secchi).

**L'articolo 6** capoverso 1 stabilisce, come obiettivo di protezione, che gli oggetti devono essere conservati intatti, decretando in tal modo che le dimensioni degli oggetti non possono essere ridotte e che il livello di qualità di tali oggetti, necessario per garantirne la funzione di spazi vitali per le specie che vivono nei prati e pascoli secchi, va mantenuto. La disposizione che prevede la conservazione degli oggetti intatti deve in particolare proteggere questi ultimi dalla distruzione da parte di terzi, ad esempio mediante costruzioni edili o progetti infrastrutturali, ma anche da uno sfruttamento agricolo più intensivo, ad esempio nell'Altipiano. La difesa contro la seconda minaccia importante per gli oggetti nelle regioni alpine, ovvero l'importante estensivizzazione delle colture oppure la cessazione di ogni forma di utilizzazione (terreni abbandonati), poggia in primo luogo sulla cooperazione con le autorità agricole e sull'adozione di una strategia basata su incentivi e motivazione, nonché integrata con consulenze e altre misure di sostegno. L'obiettivo di protezione deve quindi essere attuato a seconda dei fattori di pericolo, tenendo conto della concreta situazione complessiva in termini ecologici, economici e sociali.

Secondo la lettera a, l'obiettivo di protezione include, in particolare, anche la conservazione e la valorizzazione delle specie animali e vegetali tipiche dei prati e pascoli secchi nonché delle loro basi ecologiche. Nelle schede degli oggetti vengono riportate le specie documentate in ognuno di questi ultimi. In tutti gli elenchi delle specie-obiettivo sono indicate le specie vegetali e animali prioritarie (specie minacciate o protette a livello nazionale o internazionale, responsabilità europea) che possono essere presenti in spazi vitali secchi o semiseccchi. Lo scopo di tali elenchi è quello di contribuire alla concretizzazione degli obiettivi di protezione delle specie relativi ai singoli oggetti e all'attuazione delle misure di protezione e di manutenzione. Qualora in un determinato oggetto sia nota la presenza di una o più specie di questo tipo, le relative esigenze dovrebbero essere tenute in particolare considerazione al momento della formulazione di obiettivi di protezione concreti<sup>8</sup>. Gli elenchi vengono aggiornati dalla Confederazione e messi a disposizione dei servizi cantonali specializzati. Le misure di valorizzazione servono, da un lato, a preservare e a migliorare la qualità di un determinato oggetto in quanto spazio vitale per determinate specie tipiche e, dall'altro, a preservare e ad ampliare la superficie degli oggetti. Tuttavia, in quanto habitat di numerose specie animali mobili, i PPS non vanno considerati isolatamente. Della qualità citata fanno parte pertanto anche le funzioni svolte dai PPS come parte del sistema di biotopi contigui o vicini. In tale contesto, una particolare importanza è attribuita all'obiettivo di protezione contemplato alla lettera b, ovvero la conservazione e la

<sup>8</sup> Ufficio federale dell'ambiente, UFAM (ed.): Vollzugshilfe zum Inventar der Trockenwiesen und -weiden von nationaler Bedeutung. Progetto del 15.12.2006 per l'indagine conoscitiva.

valorizzazione delle particolarità (ad es. delle peculiarità regionali legate alle specifiche condizioni naturali e colturali), della struttura (elementi strutturali e di confine) e della dinamica (mosaici di utilizzazioni, successioni e strutture presenti sul territorio) tipiche dei prati e pascoli secchi. Le schede degli oggetti riportano le caratteristiche uniche che contraddistinguono gli oggetti selezionati, in modo da fornire un supporto ai Cantoni per la definizione concreta degli obiettivi e delle priorità. La lettera c contempla inoltre, come obiettivo di protezione, anche un'agricoltura e una selvicoltura gestite all'insegna dei principi della sostenibilità. In tal modo si vuole ricordare ancora una volta che gli obiettivi di protezione stabiliti dall'ordinanza possono essere realizzati soltanto con l'aiuto di aziende agricole e forestali che operano all'insegna dei principi di sostenibilità.

Il capoverso 2 specifica gli obiettivi di protezione per gli oggetti ubicati nei comprensori di valorizzazione. Tale capoverso indica come importanti obiettivi di protezione l'interconnessione tra gli oggetti in questione con altri oggetti e con gli habitat e gli elementi strutturali limitrofi, naturali e seminaturali, nonché la valorizzazione della qualità ecologica.

Dette disposizioni fanno esplicito riferimento alla concezione della valorizzazione regionale della qualità e dell'interconnessione delle superfici di compensazione ecologica nell'agricoltura (ordinanza sulla qualità ecologica, OQE; RS 910.14). Il coordinamento della procedura tra l'ordinanza sui prati secchi e l'OQE assume in tal ambito un'importanza centrale. L'ordinanza sui prati secchi rappresenta per i Cantoni uno strumento che permette loro di avviare in maniera attiva e mirata, presso enti regionali, Comuni e gestori, delle concezioni e dei progetti destinati alla valorizzazione regionale della qualità e all'interconnessione in regioni ricche di PPS e di impostarli secondo gli obiettivi di protezione dei PPS. Sulle superfici utili agricole devono quindi essere applicate, ricorrendo all'ausilio degli attuali strumenti OQE, soluzioni inter- e intraaziendali, nonché regionali, basate specificatamente sui PPS. Nelle regioni d'estivazione, dove l'OQE non è applicata, l'ordinanza sui prati secchi sostiene e promuove una procedura analoga. Anche in questo caso, l'ordinanza permette ai Cantoni di avviare e di eseguire progetti complessivi che tengano conto degli aspetti ecologici, economici e sociali legati alla sostenibilità. A seconda del caso, si raccomanda l'elaborazione di un piano di gestione secondo gli articoli 9 e 10 dell'ordinanza sui contributi d'estivazione (OCest; RS 910.133).

Il capoverso 3 rinvia alle indicazioni relative agli obiettivi di protezione specifici, stabilite anche nelle schede degli oggetti nella pubblicazione di cui al capoverso 1 (allegato 2).

**L'articolo 7** precisa i due casi nei quali è possibile derogare agli obiettivi di protezione secondo l'articolo 6.

Secondo il capoverso 1, degli interventi in oggetti contemplati nell'allegato 1 sono ammessi soltanto per progetti direttamente legati al sito di ubicazione e che sono utili ai fini della protezione delle persone dai pericoli naturali o per un altro interesse pubblico preponderante d'importanza nazionale. Chiunque deroghi a tale obiettivo è tenuto ad adottare le migliori misure di protezione e di ripristino possibili o adeguate misure sostitutive.

Secondo il capoverso 2, una deroga all'obiettivo di protezione è ammessa se gli oggetti sono parte di un comprensorio di valorizzazione e se il progetto è conforme alle condizioni stabilite dalla legislazione sulla pianificazione del territorio. In questo caso, la superficie e la qualità dei prati e dei pascoli secchi all'interno del comprensorio di valorizzazione devono essere, nel complesso, ripristinate o aumentate in modo duraturo. Ciò significa che la somma della superficie degli oggetti e la somma di tutti i valori degli oggetti (somma dei sei fattori di qualità<sup>9</sup> che determinano il valore complessivo degli oggetti) all'interno di un comprensorio di valorizzazione devono essere almeno conservate. Questo permette di spostare singoli oggetti all'interno di un comprensorio di valorizzazione oppure di cederli a favore dell'ampliamento e della rivalutazione qualitativa di un altro oggetto. A tal fine, è necessario conoscere la qualità e la quantità iniziali di tutti gli spazi vitali degni di protezione presenti all'interno di un comprensorio di valorizzazione, e non solo dei PPS.

<sup>9</sup> Grado di isolamento o di aggregazione con altri oggetti PPS nelle vicinanze, grado di vegetazione; potenziale faunistico e floristico; grado di diversità della vegetazione e grado di collegamento con altri tipi di habitat nelle vicinanze.

**L'articolo 8** capoverso 1 prevede che i Cantoni, dopo aver consultato i proprietari fondiari, i gestori e gli usufruttuari interessati adottino le misure di protezione e di manutenzione atte al raggiungimento degli obiettivi di protezione. Si sottolinea inoltre che tali misure sono, di norma, oggetto di accordi secondo l'articolo 18c capoverso 1 LPN. Visto che i prati e i pascoli secchi dipendono quasi completamente da un'utilizzazione regolare ma estensiva, la conservazione e la promozione di un'utilizzazione agricola e selvicolturale adeguata di queste superfici assumono una particolare importanza.

In base all'articolo 18a capoverso 2 LPN, la protezione e la manutenzione degli oggetti sono affidate in linea di principio alla competenza dei Cantoni. Questi ultimi svolgono pertanto un compito federale. Nel caso in cui non si riesca a stipulare alcun accordo, i Cantoni sono tenuti ad assicurare la protezione degli oggetti con altri mezzi<sup>10</sup>. In tale ambito si applicano i principi elencati qui di seguito.

Quali misure idonee di protezione degli oggetti entrano in linea di conto gli accordi di cui all'articolo 18c capoverso 1 LPN, stipulati tra il Cantone e gli usufruttuari (di regola i gestori, o, se necessario e opportuno, i proprietari fondiari). Nel caso in cui non venga stipulato alcun accordo e un oggetto sia minacciato, i Cantoni emanano le relative disposizioni, delimitano zone di protezione oppure adottano altre misure di protezione idonee (art. 18c cpv. 3 e 4 LPN). In tale ambito osservano il principio di proporzionalità e concedono alla persona interessata il diritto di essere sentita.

Con la consultazione dei proprietari fondiari e degli usufruttuari direttamente interessati si vuole sottolineare che la collaborazione attiva e l'atteggiamento positivo nei confronti degli obiettivi di protezione costituiscono un fattore di successo decisivo per la riuscita delle misure di protezione. Anche nell'ambito delle necessarie misure di cui al capoverso 2 lettera a concernenti il diritto in materia di pianificazione del territorio, i proprietari fondiari interessati beneficiano dei diritti procedurali indispensabili per difendere i loro interessi.

Il capoverso 2 prescrive le direttive federali minime per le misure di protezione e manutenzione che i Cantoni devono adottare.

Secondo la lettera a, i Cantoni sono tenuti a provvedere affinché i piani, le prescrizioni, le autorizzazioni e le concessioni che disciplinano l'utilizzazione ammissibile del suolo secondo la legislazione sulla pianificazione del territorio tengano conto in maniera adeguata dell'ordinanza. Questa prescrizione poggia direttamente sull'articolo 26 capoverso 2 dell'ordinanza del 16 gennaio 1991 sulla protezione della natura e del paesaggio (OPN; RS 451.1). Soltanto gli strumenti previsti dalla legislazione sulla pianificazione del territorio (introduzione di oneri e condizioni nelle zone di sfruttamento, creazione di zone protette) garantiscono che gli oggetti siano tutelati dal punto di vista giuridico.

Indipendentemente dalla scelta degli strumenti, i Cantoni devono armonizzare la pianificazione dell'utilizzazione cantonale e comunale con le prescrizioni previste dall'ordinanza, ovvero a orientarle in primo luogo alla realizzazione degli obiettivi di protezione. Ciò è anche nell'interesse della certezza giuridica dei proprietari fondiari e degli usufruttuari. Infatti, essi rimangono vincolati dalle disposizioni degli accordi anche in caso di mancato adeguamento dei piani in seguito alla conclusione di questi ultimi e qualora i due strumenti non siano armonizzati. Dato che gli accordi sono stati stipulati in applicazione del diritto federale, quest'ultimo prevale sul diritto di utilizzazione cantonale e comunale<sup>11</sup>.

È comunque sempre opportuna l'inclusione degli oggetti nella pianificazione settoriale cantonale, la quale deve assicurare in primo luogo un coordinamento sufficiente fra interessi privati e interessi pubblici divergenti. Nell'ambito della pianificazione dell'utilizzazione, impostata in base alle disposizioni in materia di pianificazione del territorio, è invece necessario trovare delle soluzioni adatte per gli oggetti, applicando gli strumenti del diritto cantonale<sup>12</sup>.

<sup>10</sup> MAURER Kommentar NHG, Zürich 1997, art. 18c, n. marg. 18, p. 421.

<sup>11</sup> FAHRLÄNDER Kommentar NHG, Zürich 1997, art. 18c, n. marg. 56, p. 384.

<sup>12</sup> FAHRLÄNDER Kommentar NHG, Zürich 1997, art. 18, n. marg. 11, pp. 351/352.

Di regola gli oggetti PPS sono ubicati in regioni agricole o d'estivazione. In base all'articolo 16 capoverso 1 LPT, in linea di principio tali oggetti possono essere lasciati in dette aree. Servono infatti, da un lato, alla conservazione del paesaggio o alla compensazione ecologica e, dall'altro, si prestano alla realizzazione di determinati compiti nell'agricoltura (lett. a). D'altra parte, tuttavia, è nell'interesse generale che essi continuino ad essere coltivati (lett. b). Secondo l'articolo 18c capoverso 1 LPN, i Cantoni sono chiamati a concordare le misure di gestione, cura e/o rivalutazione adeguate per il raggiungimento degli obiettivi di protezione, possibilmente in base ad accordi conclusi con i proprietari fondiari e i gestori, nonché a concedere adeguate indennità per eventuali prestazioni supplementari o per l'abbandono dell'utilizzazione.

In linea di principio, i Cantoni possono delimitare anche zone protette secondo l'articolo 17 capoverso 1 LPT. Ordinanze di protezione possono rivelarsi idonee soprattutto nel caso di zone particolarmente minacciate o ampie zone interconnesse. Ciò riguarda in particolare le zone che possono essere danneggiate da terzi, ad esempio da persone in cerca di ristoro, con cui non sono possibili accordi di tipo contrattuale. Il diritto cantonale può prevedere, invece delle zone protette, altre misure adeguate (art. 17 cpv. 2 LPT). Secondo l'articolo 18 LPT, il diritto cantonale può prevedere altre zone d'utilizzazione (cpv. 1) o prescrizioni su comprensori non attribuiti o il cui azionamento è differito (cpv. 2). Un'ulteriore possibilità è costituita da concezioni cantonali o regionali di protezione e valorizzazione, quali ad esempio le concezioni cantonali di protezione della natura o le concezioni e i piani di sviluppo regionali.

L'articolo 8 stabilisce, al capoverso 2 lettera b, che nuove costruzioni e impianti o modificazioni del terreno sono ammessi soltanto se non contrastano con gli obiettivi di protezione. Tra le utilizzazioni incompatibili con gli obiettivi di protezione figurano ad esempio gli impianti per il drenaggio di superfici a siccità variabile (in zone dove habitat secchi e umidi sono strettamente interconnessi) o per l'irrigazione (ad es. con impianti di irrigazione a pioggia nuovi), per l'estrazione di pietrame (ad es. di pietra calcarea) o per l'aratura della superficie.

Le lettere c, d ed e dell'articolo 8 elencano le misure ritenute particolarmente utili per realizzare gli obiettivi di protezione, poiché esercitano un grande influsso sulla qualità e sulla funzionalità degli oggetti. La lettera c affida ai Cantoni il compito di promuovere le utilizzazioni esistenti e nuove degli oggetti, in particolare le forme di utilizzazione agricola e forestale improntate ai principi della sostenibilità, che sono imprescindibili per realizzare gli obiettivi di protezione, come pure di provvedere affinché anche le attività turistiche e ricreative tengano conto di tali obiettivi. Sono inoltre adatte misure volte alla conservazione, al miglioramento o alla creazione di elementi strutturali negli oggetti (lett. d) oppure misure volte alla valorizzazione di specie animali e vegetali minacciate nonché delle loro biocenosi (lett. e), come ad esempio la creazione di margini boschivi stratificati o di siepi con un ampio bordo erboso, l'allestimento di cumuli di rami o la conservazione di strisce di erba vecchia<sup>13</sup>.

Nel caso dei comprensori di valorizzazione, si applicano in genere per analogia le misure di cui all'articolo 8.

**L'articolo 9** stabilisce un termine unico di sei anni per la definizione esatta dei confini e per ordinare le misure di protezione e di manutenzione. Il termine dovrebbe essere adeguato in quanto i Cantoni disporranno dei dati relativi al censimento e alla classificazione nell'anno successivo ai rilevamenti cartografici.

**L'articolo 10** obbliga i Cantoni a proteggere a titolo preventivo gli oggetti (allegati 1 e 3) che non sono sufficientemente protetti al momento dell'emanazione dell'ordinanza.

**L'articolo 11** affida ai Cantoni il compito di eliminare, ogni qualvolta se ne presenti l'occasione, i pregiudizi che compromettono il raggiungimento dell'obiettivo di protezione. Per pregiudizi si intendono sia un'utilizzazione impropria, una costruzione o un impianto sia rischi derivanti da sostanze pericolose.

<sup>13</sup> Ufficio federale dell'ambiente, UFAM (ed.): Vollzugshilfe zum Inventar der Trockenwiesen und -weiden von nationaler Bedeutung. Progetto del 15.12.2006 per l'indagine conoscitiva.

**L'articolo 12** capoverso 1 stabilisce che anche la Confederazione è tenuta a conservare intatti gli oggetti conformemente all'obiettivo di protezione nell'ambito della propria attività. L'allegato 2 stabilisce le competenze per ordinare le misure necessarie.

**L'articolo 13** obbliga i Cantoni a presentare alla Confederazione, con scadenza biennale, un rapporto sullo stato della protezione dei prati e pascoli secchi durante i primi 6 anni successivi all'entrata in vigore dell'ordinanza, ovvero dopo l'iscrizione degli oggetti nell'allegato 1. Le informazioni fornite devono consentire in particolare di illustrare anche a terzi i progressi realizzati nell'ambito dei lavori di attuazione. Devono inoltre presentare un grado di concretezza tale da permettere di effettuare resoconti differenziati in merito all'efficacia delle misure adottate e allo stato di attuazione degli obiettivi. Vanno inoltre indicati gli eventuali problemi e le possibili soluzioni.

**L'articolo 14** capoverso 1 disciplina la consulenza e il sostegno che l'Ufficio federale fornisce ai Cantoni. La consulenza per i lavori di inventariazione è garantita fino alla conclusione degli stessi, dopodiché i lavori di consulenza dell'Ufficio federale e di sostegno all'esecuzione proseguiranno con le risorse di personale disponibili.

Il capoverso 2 indica che i contributi per la delimitazione degli oggetti, le misure di protezione e di manutenzione all'interno di questi ultimi, la protezione preventiva, l'eliminazione dei pregiudizi nonché la preparazione, l'ideazione e l'attuazione degli accordi programmatici si basano sull'articolo 18d capoversi 1 e 3 LPN. L'attuazione sarà accompagnata anche da attività di consulenza e comunicazione.

**L'articolo 15** sottolinea l'importanza fondamentale della collaborazione tra le autorità del settore agricolo e forestale e i servizi incaricati dell'esecuzione della presente ordinanza.

**L'articolo 16** disciplina la procedura relativa allo stralcio di un oggetto dall'inventario.

**L'articolo 17** sottopone a titolo transitorio gli oggetti elencati nell'allegato 3, che devono ancora essere completati e che potranno quindi essere inclusi nell'allegato 1 al più presto con la seconda serie, a una regola provvisoria di protezione e di sostegno (capoverso 1). Il capoverso 2 stabilisce dove questi oggetti possono essere consultati.

**L'articolo 18** stabilisce la data dell'entrata in vigore.

## Allegati

**L'allegato 1** contiene l'elenco degli oggetti di importanza nazionale, ordinati per Cantone.

**L'allegato 2** contiene, in una pubblicazione separata e sempre classificate per Cantoni, la descrizione e la rappresentazione cartografica dell'ubicazione dei singoli oggetti, oltre a spiegazioni generali sulle schede degli oggetti stessi.

L'allegato 2 riporta inoltre, per ogni Cantone, una tabella sinottica di tutti gli oggetti nonché gli elenchi degli oggetti ordinati per numero.

**L'allegato 3** elenca tutti gli oggetti la cui messa a punto non è ancora terminata.