

09.474

**Iniziativa parlamentare
Flessibilizzazione della politica in materia di superficie
boschiva**

**Progetto preliminare e rapporto esplicativo della
Commissione dell'ambiente, della pianificazione del
territorio e dell'energia del Consiglio degli Stati**

del 6 settembre 2010

Compendio

La politica forestale, così come è stata definita nella legge forestale del 4 ottobre 1991, è risultata sostanzialmente efficace, soprattutto l'idea direttrice di una conservazione qualitativa e quantitativa ha contribuito a far sì che la foresta, fortemente minacciata nel XIX secolo, possa oggi svolgere appieno le sue funzioni protettive, sociali ed economiche. Per questa ragione e anche perché non è stato possibile conciliare all'interno del Parlamento i vari interessi, in parte contrastanti, nei confronti della foresta per formare una base di partenza comune per una revisione della legge, nel 2007/2008 le due Camere hanno respinto la revisione parziale della legge forestale presentata dal Consiglio federale. Le modifiche miravano soprattutto a garantire quelle funzioni del bosco e dell'economia forestale di cui può beneficiare il pubblico. Ciononostante si concordava sul fatto che è necessario intervenire, in particolare nell'ambito della politica in materia di superficie boschiva. Nelle regioni delle Alpi, delle Prealpi e del Giura in cui la superficie boschiva aumenta in maniera considerevole, si creano, in seguito all'obbligo vigente del rimboschimento compensativo, conflitti sempre più forti con l'agricoltura, con le zone dall'elevato valore ecologico o paesistico e con la protezione contro le piene. Questo aspetto e il fatto che le disposizioni relative alla flessibilizzazione dell'obbligo di rimboschimento compensativo proposte nella revisione della legge forestale abbiano ottenuto un ampio consenso durante la procedura di consultazione hanno indotto la Commissione dell'ambiente, della pianificazione del territorio e dell'energia del Consiglio degli Stati ad affrontare questi problemi con un'iniziativa e a elaborare un disegno di legge.

Il disegno prevede una serie di adeguamenti della legge forestale. A fronte della necessità di procedere con un approccio integrato che includa anche la pianificazione del territorio e la politica agricola, le disposizioni proposte sono da considerarsi tuttavia nel contesto dei lavori relativi alla legge, attualmente in corso e futuri, in questi ambiti.

Con le modifiche della legge forestale si intende rendere più flessibile l'obbligo di rimboschimento compensativo per adeguarlo meglio alle condizioni reali. Per salvaguardare le aree agricole privilegiate e le zone di pregio ecologico o paesistico, in futuro si potrà rinunciare al compenso in natura, a condizione che vengano adottati provvedimenti equivalenti a favore della protezione della natura e del paesaggio. Se i progetti stessi possono essere qualificati come provvedimenti equivalenti – segnatamente nel caso di dissodamenti (a) di superfici in cui negli ultimi 50 anni la foresta si è estesa spontaneamente, al fine di recuperare aree da destinare all'agricoltura, (b) per garantire la protezione contro le piene e la rivitalizzazione delle acque oppure (c) per biotopi secondo gli articoli 18a e 18b della legge federale sulla protezione della natura e del paesaggio –, si potrà rinunciare completamente al rimboschimento compensativo.

Un compenso in natura vero e proprio dovrà essere possibile solo nella stessa regione. La regolamentazione vigente che consentiva il compenso in natura anche in altre regioni ha finora fatto sì che venissero rimboscate zone in cui il bosco stava già crescendo.

Con l'abolizione parziale della definizione dinamica di foresta, si intende offrire ai Cantoni la possibilità di definire dei margini statici per la foresta in aree nelle quali intendono impedire un aumento della superficie boschiva. Di conseguenza, al di fuori di questi margini, sarà possibile rimuovere senza alcun permesso di dissodamento il bosco che si è esteso spontaneamente e destinare l'area di nuovo all'utilizzazione prevista nel piano di utilizzazione. In aggiunta alla flessibilizzazione dell'obbligo di rimboschimento compensativo, questo ampliamento della definizione dinamica di foresta deve contribuire a frenare l'incremento indesiderato della superficie boschiva e consentire uno sviluppo ottimale del paesaggio.

Rapporto

1.1 Situazione iniziale

1.2 Iniziativa della Commissione

Il 25 giugno 2009, la Commissione dell'ambiente, della pianificazione del territorio e dell'energia del Consiglio degli Stati (qui di seguito denominata Commissione) ha deciso, con 8 voti contro 0 e 2 astensioni, di elaborare l'iniziativa denominata «Flessibilizzazione della politica in materia di superficie boschiva» (09.474) che mira, tramite una modifica della legge federale sulle foreste, a eliminare nelle regioni in cui si registra un'espansione della superficie boschiva i conflitti che si sono venuti a creare con le aree agricole privilegiate, le zone dall'elevato valore ecologico e paesistico e con la protezione contro le piene. Una misura concreta a questo proposito è di rendere flessibile l'obbligo di rimboschimento compensativo nelle aree interessate. Poiché, questa misura da sola non impedisce l'espansione indesiderata della superficie boschiva, sono necessari strumenti e provvedimenti supplementari atti a contrastarla. La conservazione della superficie boschiva complessiva in Svizzera non viene messa in questione e pertanto non viene intaccato il principio della protezione iscritto nella legge forestale.

1.3 Genesi del progetto

Il 14 ottobre 2005, la fondazione Helvetia Nostra ha presentato l'iniziativa popolare «Salvare la foresta svizzera» corredata di 115 464 firme che, attraverso la modifica dell'articolo 77 della Costituzione federale, mirava a rafforzare la protezione della foresta e a limitare le possibilità di utilizzazione vigenti. Secondo l'iniziativa la Confederazione e i Cantoni dovevano, in particolare, assicurare la diversità biologica e la cura della foresta. La Confederazione doveva inoltre concedere maggiori aiuti finanziari per la riparazione dei danni alla foresta e la sua conservazione, mentre nella Costituzione dovevano essere definiti un divieto di dissodamento più severo e un divieto di taglio raso assoluto. L'iniziativa sostenuta da una parte delle cerchie forestali specializzate era stata lanciata in risposta all'avamprogetto del Consiglio federale per una revisione parziale della legge forestale ed esprimeva in particolare la preoccupazione nei confronti dei progetti del Consiglio federale di allentare il divieto di taglio raso rilasciando generosamente le autorizzazioni a dissodare.

Il 28 marzo 2007 il Consiglio federale ha sottoposto al Parlamento una modifica adattata della legge forestale sulla base delle risposte alla consultazione. Al contempo, ha presentato formalmente la revisione come controprogetto indiretto all'iniziativa popolare «Salvare la foresta svizzera» proponendo di respingerla (07.033, FF 2007 3493). Le modifiche proposte riguardavano principalmente gli ambiti seguenti: estensione dei margini statici della foresta alle zone non edificabili e allentamento dell'obbligo di rimboschimento compensativo; definizione di funzioni prioritarie per la foresta per la delimitazione di rispettive superfici boschive; commercializzazione delle prestazioni dei boschi come pozzi di carbonio da parte dei proprietari; nuovi incentivi per la promozione del legno; definizione di condizioni di base per una selvicoltura naturalistica volta a evitare danni ecologici; definizione chiara della ripartizione dei compiti tra Confederazione, Cantoni e

gestori forestali; adeguamento dell'articolo sulla formazione professionale in vista della soppressione del corso di studi in ingegneria forestale presso il Politecnico federale di Zurigo e introduzione di un corso di studi a livello di scuola universitaria professionale.

Sia il Consiglio nazionale (il 6 dicembre 2007) che il Consiglio degli Stati (il 12 marzo 2008) hanno deciso all'unanimità di non entrare in materia sul progetto. In questo modo hanno dato seguito alle richieste delle rispettive Commissioni incaricate dell'esame preliminare. I diversi interessi di ordine economico ed ecologico, in parte contrapposti, non hanno consentito di giungere a una base comune per la revisione della legge. In particolare sono state accolte negativamente le modifiche proposte nella revisione concernenti l'utilizzazione economica della foresta: se una parte le considerava come un inasprimento delle condizioni per la gestione forestale, la controparte vi vedeva una dissoluzione del principio di protezione. A seguito della decisione delle due Camere di non entrata in materia, l'iniziativa «Salvare la foresta svizzera» lanciata in contrapposizione alla revisione della legge presentata dal Consiglio federale è stata ritirata il 26 marzo 2008 come già prospettato in precedenza dagli iniziatori.

Nonostante il chiaro rifiuto della revisione della legge forestale espresso da parte del Parlamento, si concordava comunque in merito alla necessità di intervento. Le Commissioni incaricate dell'esame preliminare come pure il plenum hanno individuato la necessità di trovare soluzioni pragmatiche soprattutto nell'ambito della flessibilizzazione della politica in materia di superficie boschiva. Le disposizioni proposte in merito avevano ottenuto un ampio consenso anche nella procedura di consultazione relativa alla revisione respinta della legge federale. Il divieto di dissodamento introdotto con la legge sulla polizia delle foreste del 1876 fu una risposta al massiccio disboscamento praticato nel XIX secolo per fornire legname all'industria in espansione. Da allora, la superficie boschiva si è nuovamente estesa e nelle regioni alpine da qualche tempo si registra perfino una espansione spontanea consistente dell'area forestale. Data questa estensione, in queste aree l'obbligo di compenso in natura è spesso difficile da realizzare e, in definitiva, risulta obsoleto. Anche i Cantoni interessati hanno chiesto di dare un peso maggiore ai provvedimenti di compensazione alternativi sotto forma di valorizzazioni a favore di valori naturali e paesaggistici, le quali potrebbero contribuire a risolvere eventuali conflitti con le superfici rurali.

Dato il contesto, la Commissione ha deciso di prendere in mano i lavori sulla legge e di elaborare un'iniziativa.

1.4 Indagine conoscitiva presso la Conferenza dei direttori dei dipartimenti forestali cantonali e delle cerchie interessate

Per determinare le linee direttrici relative ai punti centrali per i quali nell'ambito della consultazione concernente la revisione respinta della legge forestale è stata rilevata una necessità di intervento, il 25 giugno 2009 la Commissione ha svolto alcune indagini conoscitive presso la Conferenza dei direttori dei dipartimenti forestali cantonali, Pro Natura, l'Associazione svizzera per la pianificazione nazionale VLP-ASPAN e il comitato dell'iniziativa «Salvare la foresta svizzera».

La Conferenza dei direttori dei dipartimenti forestali cantonali, che diversamente dalle Camere federali, aveva già sostenuto la revisione della legge forestale, accoglie favorevolmente l'iniziativa della Commissione e chiede in particolare che sia creata una base giuridica per l'introduzione della definizione statica di foresta anche al di fuori della zona edificabile, che sia reso più flessibile l'obbligo di rimboschimento compensativo – senza tuttavia allentare il divieto di dissodamento – e sia innalzata l'età che deve avere un'estensione boschiva spontanea per essere considerata foresta.

Sapendo che i soli strumenti giuridici e di pianificazione non impediscono al bosco di rioccupare le superfici agricole abbandonate, sia Pro Natura che l'Associazione svizzera per la pianificazione nazionale VLP-ASPAN ritengono che debbano essere messe in primo piano le misure da adottare nel settore agricolo volte a creare nuovi incentivi per la cura e il mantenimento di tali superfici. Nondimeno accolgono favorevolmente anche un impegno mirato nell'ambito della legge forestale per promuovere la disponibilità di superfici di elevato valore sotto il profilo paesaggistico o naturalistico.

Il Comitato dell'iniziativa «Salvare la foresta svizzera» ricorda che l'aumento della superficie boschiva non è da considerarsi negativo a priori. L'assorbimento di CO₂ nonché la protezione dai pericoli naturali e delle riserve di acqua potabile sono importanti effetti positivi dell'espansione della superficie boschiva. Per questo motivo, il Comitato dell'iniziativa chiede che il principio della conservazione della foresta e il divieto di dissodamento siano assolutamente mantenuti. Sarebbe al massimo ipotizzabile un innalzamento dell'età che deve avere un'estensione boschiva spontanea per essere considerata foresta. Viceversa è necessario adottare soprattutto misure in campo agricolo al fine di promuovere la disponibilità di superfici in questo ambito.

1.5 Esame preliminare

Il 20 ottobre 2009 la Commissione dell'ambiente, della pianificazione del territorio e dell'energia del Consiglio nazionale ha approvato all'unanimità la decisione della Commissione del Consiglio degli Stati di dar seguito all'iniziativa.

1.6 Nuovi interventi parlamentari e processi di revisione con eventuali effetti sulla politica in materia di superficie boschiva

Nell'ambito della procedura di consultazione riguardante la prevista revisione totale della legge sulla pianificazione del territorio (LPT) vari partecipanti alla consultazione hanno chiesto un migliore coordinamento complessivo fra bosco e pianificazione del territorio. Nella preparazione della seconda fase di revisione della LPT si tratta ora di esaminare ed eventualmente adeguare il rapporto tra agricoltura, pianificazione del territorio e foresta.

In Parlamento sono inoltre pendenti vari interventi parlamentari che chiedono l'iscrizione nella legislazione sulla pianificazione del territorio di strumenti efficaci con cui garantire una protezione ampia del paesaggio rurale, le superfici per avviamento delle colture, l'integrazione della foresta e l'avviamento delle misure necessarie per allentare la protezione assoluta della stessa.

Per trattare in maniera completa la politica in materia di superficie boschiva verranno qui di seguito descritte le soluzioni proposte per le aree in cui si assiste a un'espansione di tale superficie nonché per le aree nelle quali la pressione sull'area forestale è notevole.

1.7 I lavori della Commissione

Il progetto di modifica della legge è stato discusso il 16 agosto 2010 e il 6 settembre 2010 dalla Commissione, che lo ha approvato con 11 voti contro 1 e lo ha posto in consultazione.

2 Linee fondamentali del progetto

2.1 Situazione iniziale

L'articolo 77 capoverso 1 della Costituzione federale¹ definisce le tre funzioni della foresta (funzioni protettive, economiche e ricreative) come obiettivi materiali. Tali obiettivi devono essere raggiunti tramite il principio della conservazione della foresta dal punto di vista quantitativo e qualitativo. Da un lato l'attuale superficie boschiva conforme alla definizione data dal diritto federale deve essere mantenuta (conservazione *quantitativa*) e dall'altro deve essere salvaguardata e sostenuta la qualità essenziale della foresta per garantirne le funzioni (conservazione *qualitativa*).

Il presente progetto riguarda la politica di conservazione quantitativa della foresta portata avanti efficacemente in Svizzera negli ultimi 130 anni. Da tali successi sono tuttavia risultate anche ripercussioni per altre forme di sfruttamento del terreno nonché per il paesaggio, laddove sono da mettere in evidenza in particolare due fenomeni:

- con l'attività agricola l'uomo ha incentivato, nei secoli, la diversità degli habitat con le loro specie caratteristiche così che il paesaggio aperto con piccole strutture si è potuto sviluppare in luoghi dove naturalmente regna il bosco². Se vengono abbandonate le coltivazioni e l'alpeggio in aree al di sotto del limite della vegetazione, il bosco in molti luoghi prende il sopravvento. A causa del divieto di dissodamento una volta che una superficie è diventata boschiva diventa possibile riportarla al tipo di utilizzo precedente o destinarla a un altro tipo di utilizzo solo a determinate condizioni definite per legge;
- dalla seconda guerra mondiale, lo sviluppo edilizio svizzero ha ridotto soprattutto la superficie utilizzata per scopi agricoli. I permessi di dissodamento per ampliare le zone edificabili venivano concessi solo in casi eccezionali nei quali, in fase di pianificazione, veniva prodotta la documentazione che comprovasse

¹ RS 101

² Rapporto agricolo 2009, pag. 101.

la necessità della creazione di terreni edificabili³. Il timore espresso nella Strategia globale per l'economia forestale e di lavorazione del legno (1975) che anche un numero sempre maggiore di aree forestali venisse occupato da costruzioni residenziali o industriali, non si è concretizzato⁴. La politica in materia di conservazione della foresta si è opposta efficacemente al postulato della simmetria dei sacrifici tra foresta e aree destinate all'agricoltura. La (fallita) procedura di consultazione del 2009 concernente la legge federale sullo sviluppo territoriale (LSTe) ha tuttavia mostrato chiaramente che il principio in base al quale l'area boschiva deve essere definita e protetta dalla legislazione forestale (art. 18 cpv. 3 della legge sulla pianificazione del territorio), è stato parzialmente messo in discussione: alcune parti interpellate hanno sostenuto che la foresta appartiene alle zone coltivate e va pertanto inclusa nella pianificazione del territorio. Altri hanno chiesto che venisse almeno esaminata la possibilità di integrare meglio la foresta nella pianificazione del territorio⁵.

Con la legge federale del 4 ottobre 1991 sulle foreste⁶ (LFO), la Svizzera dispone di uno strumento di regolamentazione che ha sviluppato in maniera coerente ed efficace la legge sulla polizia delle foreste del 1902 nell'ambito della conservazione quantitativa della foresta. Per quanto riguarda la conservazione quantitativa della foresta, che è uno dei principi fondamentali e indiscussi della legge forestale svizzera (art. 1 cpv. 1 lettera a e art. 3 LFO), l'aumento della superficie boschiva non appare dunque problematico a prima vista. L'espansione spontanea delle foreste può tuttavia costituire un problema perché avviene a prescindere dal tipo e dalla funzione dell'area occupata. In generale l'incremento della superficie boschiva risulta indesiderato laddove rende il paesaggio più monotono, riducendone la varietà strutturale e la biodiversità con un conseguente pregiudizio per zone dall'elevato valore ecologico e paesistico, oppure laddove entra in contrasto con l'utilizzo e la funzione delle superfici invase portando a conflitti con le attività agricole. L'espansione della foresta al punto tale da coprire ampiamente un'area di deflusso rendendo necessario un disboscamento per mantenere la capacità di deflusso può inoltre risultare indesiderato anche in relazione alla protezione contro le piene. Inoltre, i progetti di bonifica per la protezione dalle piene richiedono, in genere, uno spazio supplementare. Per cui, laddove bisogna intervenire su un'area boschiva ci vogliono delle adeguate superfici di compensazione che non risultano poi più disponibili.

Il diritto forestale vigente non presenta strumenti adeguati per far fronte all'espansione indesiderata della superficie boschiva. La legge forestale riguarda

³ Si vedano in proposito le decisioni del Tribunale federale «Aresol» (DTF 99 Ib 192), con la quale il Tribunale federale si è espresso sull'obbligo di pianificazione del territorio e «Maderni» (DTF 99 Ib 497), con la quale, nel caso di un comune in cui il territorio era ricoperto per circa l'80 per cento di bosco, ha approvato il dissodamento in base all'interesse preponderante. Nel caso «Ried-Brig», nel quale veniva chiesto il permesso di dissodamento per edificare case di vacanze, il tribunale non ha riconosciuto l'interesse preponderante (DTF 199 Ib 397).

⁴ Hansjörg Steinlin/Heidi Schelbert-Syfrig/Gérard Crettol; Gesamtkonzeption für eine Schweizerische Wald- und Holzwirtschaftspolitik, hrsg. v. Eidgenössischen Oberforstinspektorat. Bern 1975, pag. 227.

⁵ Consultazione concernente una revisione della legge sulla pianificazione del territorio. (avamprogetto di nuova legge sulla pianificazione del territorio). Rapporto sui risultati, settembre 2009, pag. 36.

⁶ RS 921.0

fondamentalmente la foresta intesa in senso giuridico. Finché l'età del popolamento in caso di estensione boschiva spontanea è inferiore a 10 o 20 anni (art. 1 cpv. 1 lett. c dell'ordinanza sulle foreste)⁷, le aree interessate non rientrano nel campo di applicazione della legge forestale. Questo significa che sono necessari anche altri strumenti al di fuori della legge forestale per individuare delle soluzioni al problema dell'espansione indesiderata della superficie boschiva.

Nelle regioni intensamente utilizzate dell'Altopiano e in generale nelle aree urbane e nelle zone turistiche, la situazione di partenza è completamente diversa: a causa dello sviluppo sfrenato degli insediamenti, la foresta e le superfici destinate ad attività agricole subiscono una forte pressione. Mentre la foresta, grazie alla protezione giuridica costituita dal divieto di dissodamento e alle condizioni poste per ottenere una deroga ha finora resistito a questa pressione⁸, nell'ambito delle attività agricole si registrano notevoli perdite: la scomparsa del 94 per cento del terreno coltivato è riconducibile all'espansione degli insediamenti⁹. Mentre le nuove aree boschive possono in linea di principio essere riconvertite in terreni agricoli, i terreni edificati risultano in genere impermeabilizzati in maniera permanente e non sono quindi più utilizzabili per la coltivazione di alimenti. Le aree agricole privilegiate devono quindi essere protette in maniera efficace con strumenti di pianificazione territoriale che non devono tuttavia implicare l'indebolimento della protezione della foresta.

Dopo che le Camere federali avevano deciso di non entrare in materia sulla revisione parziale della legge forestale¹⁰ presentata dal Consiglio federale come controprogetto indiretto all'iniziativa popolare «Salvare la foresta svizzera», anche proposte di soluzione riguardanti la problematica delle superfici boschive, di per sé incontestate, non sono state prese in considerazione. Con questo progetto deve dunque essere reso disponibile uno strumento adeguato alla politica in materia di superficie boschiva in grado di tenere conto dei differenti sviluppi della superficie boschiva in Svizzera.

2.2 Basi del progetto

L'aumento dell'area forestale è stato tematizzato già nel 1975 nel contesto della Strategia globale per l'economia forestale e di lavorazione del legno¹¹. Per quanto riguarda i terreni incolti in cui avviene un rimboschimento naturale proponeva che questi terreni, una volta abbandonati, non fossero considerati foresta per un periodo di 30 anni e non fossero pertanto soggetti alla legislazione forestale¹². Inoltre era favorevole a «spostamenti di foresta» in regioni in cui le aree forestali erano in crescita (Prealpi, Giura, Alpi), tuttavia solo nel «quadro di un piano complessivo vincolante che comprenda un piano regionale e tutti i piani locali della regione»¹³. Il

⁷ RS 921.01

⁸ Nel terzo Inventario Forestale Nazionale (IFN3) 2004–2007 per l'Altopiano viene indicata una crescita della superficie boschiva invariata.

⁹ Utilizzazione del suolo in evoluzione. La statistica della superficie in Svizzera, ed. Ufficio federale di statistica. Neuchâtel 2001, pag. 17.

¹⁰ Messaggio concernente la modifica della legge federale sulle foreste e l'iniziativa popolare «Salvare la foresta svizzera» del 28 marzo 2007, FF 2007 3493.

¹¹ Hansjörg Steinlin/Heidi Schelbert-Syfrig/Gérard Crettol; Gesamtkonzeption für eine Schweizerische Wald- und Holzwirtschaftspolitik, hrsg. v. Eidgenössischen Oberforstinspektorat. Bern 1975, pagg. 334 e segg. e 346 e segg.

¹² Loco citato, pag. 347.

¹³ Loco citato, pag. 346.

Programma forestale svizzero (PF-CH)¹⁴, elaborato nel biennio 2002/2003 come base per la futura politica forestale, ha ripreso questa problematica in maniera differenziata formulando obiettivi e misure per una nuova politica in materia di superficie boschiva. In particolare sotto il titolo «Altre misure» è stato proposto di integrare l'elenco dei criteri per la concessione di deroghe al divieto di dissodamento (misura 1a1), abbandonare in parte la definizione dinamica di foresta in zone in cui, secondo la pianificazione territoriale, avviene un'espansione indesiderata della superficie boschiva (misura 2a2) e rinunciare al compenso in natura in zone in cui la foresta cresce considerevolmente a favore di misure volte a proteggere la natura e il paesaggio (misura 2a3)¹⁵. Il presente progetto tiene inoltre conto del progetto di revisione del 2007 che ha previsto corrispondenti disposizioni a livello di legge¹⁶.

Una politica in materia di superficie boschiva che comprenda anche le zone in cui il bosco è sotto pressione, deve tener conto anche di riflessioni come quelle che sono alla base della fase successiva del PF-CH («PF-CHplus»). Nuovi temi come i cambiamenti climatici, la biodiversità, lo sviluppo della superficie boschiva e l'accesso alla foresta sono diventati sempre più attuali. Il 21 aprile 2010 il Consiglio federale ha approvato la procedura di sviluppo del PF-CH.

2.3 Nuova regolamentazione della politica in materia di superficie boschiva

Nelle zone intensamente utilizzate la superficie boschiva subisce una forte pressione, soprattutto a causa della presenza di insediamenti e infrastrutture. Questo significa che una nuova politica in materia di superficie boschiva non può concentrarsi solo sulle zone in cui la superficie boschiva aumenta, ma che è necessaria una prospettiva integrata e intersettoriale per tutto il territorio nazionale. Viene ribadito il principio del divieto di dissodamento, ossia la superficie boschiva complessiva non deve essere ridotta. Gli adeguamenti giuridici vengono effettuati solo nei casi in cui sono necessari per l'attuazione di una nuova politica in materia di superficie boschiva.

La nuova politica in materia di superficie boschiva si basa su quattro pilastri: (a) flessibilizzazione dell'obbligo di rimboschimento compensativo, (b) parziale abolizione della definizione dinamica di foresta, (c) rafforzamento della pianificazione territoriale nella limitazione dell'espansione degli insediamenti e nella definizione dello sviluppo ulteriore della superficie boschiva (cap. 2.7.2) e (d) incentivi efficaci per mantenere disponibili determinate superfici (cap. 2.7.3).

L'attuazione della politica in materia di superficie boschiva deve essere differenziata a livello regionale: nelle zone in cui la superficie boschiva è sottoposta a pressione (aree insediative, Altopiano), sono in primo piano gli strumenti che assicurano la ripartizione del bosco come spazio verde in senso lato. Ciò significa da un lato ribadire l'obbligo di un effettivo rimboschimento compensativo e dall'altro migliorare l'armonizzazione della politica in materia di superficie boschiva con altre politi-

¹⁴ Programma forestale svizzero PF-CH: Programme forestier suisse (PFS), Programme d'action 2004–2015, Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage, Cahier de l'environnement n. 363, Berne 2004 (disponibile in francese e tedesco), pagg. 24 e 102 e segg.

¹⁵ PF-CH, pag. 62.

¹⁶ FF 2007 3493, 3541.

che di utilizzazione del territorio (in particolare l'agricoltura) nell'ambito della pianificazione territoriale.

Deve essere mantenuta la protezione del bosco mediante il divieto di dissodamento; abolirlo comporterebbe una modifica alla Costituzione. Deve invece essere verificato ed eventualmente ampliato l'elenco dei criteri per la concessione di deroghe per i dissodamenti (p. es. permessi di dissodamento per recuperare superfici agricole).

A causa dello sviluppo incontrollato degli insediamenti su aree agricole nell'Altopiano, si vengono a creare situazioni in cui le aree insediative sono immediatamente a ridosso della foresta. Un'ulteriore crescita andrebbe dunque a scapito della superficie boschiva. Il problema può essere affrontato in due modi: da un lato la redistribuzione dei boschi all'interno di piccole aree consentono di attuare modifiche ragionevoli ai piani di insediamento. Ciò richiede una pianificazione del territorio lungimirante a livello comunale (p. es. acquisto preventivo di superfici compensative adeguate). Dall'altro si tratta di definire una gestione regionale delle aree insediative come strumento per una gestione efficace dello sviluppo degli insediamenti (in primo luogo centripeto, prima della realizzazione di ampliamenti).

Nelle regioni montane l'espansione della foresta in seguito all'abbandono o all'estensivazione delle attività agricole può sortire effetti negativi in particolare per il turismo, la salvaguardia della diversità biologica e paesaggistica e per l'agricoltura. Con la nuova politica in materia di superficie boschiva si intende rispondere al diverso sviluppo dell'area forestale, alla sua distribuzione e alle esigenze della popolazione e dell'economia locale.

Il progetto di revisione propone che i Cantoni, laddove intendano prevenire una crescita considerevole della foresta, possano definire margini statici tra la foresta e altre zone di utilizzazione. Simili margini sono attualmente previsti tra la foresta e le zone edificabili, tuttavia con la differenza che i margini della foresta devono essere iscritti nelle zone edificabili secondo l'articolo 13, capoverso 1 LFo.

Inoltre, in determinati casi si prevede di adeguare l'obbligo del rimboschimento compensativo al fine di attuare la nuova politica in materia di superficie boschiva. Nei casi di conflitto citati, si potrà ora rinunciare al compenso in natura se è possibile adottare misure equivalenti a favore della protezione della natura e del paesaggio. Per tutti gli altri casi, viene mantenuto in linea di principio l'obbligo di compensazione in natura nella stessa regione. L'obbligo in base al quale il compenso in natura può essere eseguito eccezionalmente in un'altra regione viene meno. Si potrà rinunciare al rimboschimento compensativo nel caso di dissodamento al fine di recuperare superfici agricole in aree invase dalla foresta negli ultimi 50 anni. Ciò vale anche nel caso di dissodamenti legati alla protezione contro le piene e alla rivitalizzazione delle acque nonché di dissodamenti necessari per la valorizzazione di biotopi secondo gli articoli 18a e 18b della legge federale del 1° luglio 1966 sulla protezione della natura e del paesaggio (LPN)¹⁷.

2.4 Soluzioni analizzate

È stata presa in considerazione una modifica della definizione di foresta, secondo la quale anche una superficie che presenta un'estensione boschiva spontanea che risale

¹⁷ RS 451

a più di vent'anni non diventa foresta a tutti gli effetti in senso giuridico e pertanto non è soggetta alla legislazione forestale (art. 2 cpv. 4 LFo)¹⁸. Si è tuttavia deciso di rinunciare a una simile modifica perché non risolve il problema dell'espansione spontanea della foresta. Aumentando l'età del ripopolamento a partire dalla quale una superficie che presenta un'espansione boschiva spontanea viene considerata foresta – a 30 o 50 anni, a seconda della definizione del criterio di età – non si fa altro che differire il problema. Sarebbe inoltre difficile applicare una simile disposizione, dato che non è facile distinguere un ripopolamento di 50 anni da un ripopolamento che si è sviluppato in seguito alla rinnovazione naturale della foresta esistente. In generale, la definizione di foresta, per ragioni di applicabilità, non dovrebbe allontanarsi eccessivamente da ciò che si intende comunemente per tale.

Si è inoltre rinunciato ad allentare il divieto di dissodamento (art. 5 cpv. 1 LFo). Una simile modifica non è conciliabile con l'obiettivo della conservazione della foresta iscritto nella Costituzione (art. 77 Cost.; art. 1 cpv. 1 lett. a e art. 3 LFo): se la foresta deve essere rimossa, ciò deve continuare ad essere possibile in linea di massima solo mediante una deroga al divieto di dissodamento. Il divieto di dissodamento deve continuare a essere la conseguenza principale dell'obiettivo della conservazione della foresta sancito dalla Costituzione federale.

Si è rinunciato anche a un allentamento generale delle condizioni per la concessione di deroghe (art. 5 cpv. 2 LFo) soprattutto perché la ponderazione degli interessi da effettuare sulla base dei criteri giuridici nel contesto nella procedura di concessione dei permessi di dissodamento consente già oggi il dissodamento di superfici boschive nate in seguito a un'espansione spontanea. In questo caso, più che la storia della formazione della foresta, sono determinanti l'obiettivo perseguito con il dissodamento, l'interesse preponderante dello stesso e se è indispensabile nel luogo previsto. Un allentamento generale di queste condizioni sarebbe inoltre in conflitto con l'obiettivo della conservazione dell'area forestale (cfr. cap. 2.3).

2.5 Motivazione e valutazione della soluzione proposta

La presente modifica di legge attua l'iniziativa parlamentare 09.474 «Flessibilizzazione della politica in materia di superficie boschiva» e si riferisce essenzialmente agli obiettivi incontestati di una nuova politica in materia di superficie boschiva, formulati già con le misure contenute nel PF-CH¹⁹. Il mandato costituzionale definito nell'articolo 77 capoverso 1 della Costituzione federale continua a essere soddisfatto e in particolare non viene toccato il principio della conservazione quantitativa della foresta (art. 3 LFo).

¹⁸ Peter M. Keller, Evaluation der rechtlichen Möglichkeiten der Umsetzung der Ziele des Waldprogramms Schweiz im Bereich Waldfläche. Evaluationsbericht zuhanden des Bundesamts für Umwelt, Wald und Landschaft (BUWAL). Bern 2004, pag. 21 e segg.

¹⁹ PF-CH, pag. 62, Altre misure 1a1, 2a2 e 2a3.

2.6 Attuazione

Le modifiche a livello di legge richiedono anche adeguamenti a livello di ordinanza. Le prescrizioni necessarie saranno emanate nell'ambito della revisione parziale dell'attuale ordinanza del 30 novembre 1992 sulle foreste (OFo)²⁰.

Secondo l'articolo 50 LFo, i Cantoni eseguono la legge ed emanano, salvo le prescrizioni d'esecuzione, le prescrizioni necessarie.

2.7 Necessità di regolamentare altri campi giuridici

2.7.1 Osservazioni preliminari

Il problema dell'espansione indesiderata del bosco e della superficie boschiva soggetta a pressione non può essere risolto limitandosi ad applicare la legislazione forestale. Promette successo invece una considerazione integrale di tale problema, che si estende al coordinamento delle politiche settoriali e delle relative legislazioni. Nelle regioni in cui le superfici boschive sono sotto pressione è in primo luogo necessario coordinare meglio gli strumenti di politica forestale e quelli della pianificazione del territorio.

Il bosco si espande soprattutto sulle superfici delle regioni alpine abbandonate dall'agricoltura. Sotto il profilo della legislazione forestale, il soprassuolo forestale nuovo viene tuttavia inventariato e protetto soltanto a partire da un'età fino a venti anni (a seconda della legislazione forestale cantonale). Le misure contro la sua espansione dovrebbero pertanto essere prese prima che le superfici interessate entrino nel campo d'applicazione della legge forestale.

Laddove viene data priorità ad altre funzioni, come la conservazione di paesaggi rurali diversificati con un elevato grado di biodiversità o il rafforzamento dell'agricoltura locale, occorre il coordinamento e la collaborazione soprattutto con l'agricoltura, la pianificazione del territorio e la politica regionale, al fine di formulare obiettivi integrati di sviluppo del paesaggio, come sollecitato nella sintesi (Raccomandazione 4 «Mandato di prestazione Paesaggio») elaborata dal Programma nazionale di ricerca PNR 48 «Paesaggi e abitati dell'arco alpino»²¹. Sono necessarie inoltre nuove strategie impiegate sull'utilizzo e sulla conservazione della diversità paesaggistica. Al fine di promuovere forme di gestione preziose nell'ottica del paesaggio, i Cantoni e la Confederazione saranno chiamati in futuro a sviluppare altri strumenti e provvedimenti volti a contenere l'espansione talvolta indesiderata della superficie forestale.

2.7.2 Pianificazione del territorio

L'utilizzo di strumenti di pianificazione del territorio deve garantire che la compensazione differenziata in caso di dissodamento e la possibilità di abrogare la definizione dinamica di foresta siano applicate in particolare laddove si vuole effettivamente prevenire un'espansione indesiderata della superficie boschiva (soprattutto

²⁰ RS 921.01

²¹ Bernard Lehmann et al., *Landschaften und Lebensräume der Alpen – Zwischen Wertschöpfung und Wertschätzung*, Zurigo, 2007.

nelle Prealpi, nel versante Sud delle Alpi e nelle Alpi). Ai Cantoni deve pertanto essere concessa l'opportunità di delimitare nei piani direttori cantonali i territori in cui l'espansione della superficie boschiva è indesiderata. Spetta poi all'autorità cantonale competente accertare il carattere forestale di tale espansione e iscrivere i margini della foresta nei piani d'utilizzazione.

A tale scopo sono ipotizzabili due varianti: ai Comuni viene data la competenza di delimitare direttamente i territori nell'ambito della pianificazione direttrice, in cui l'accertamento del carattere forestale può essere attuato anche lungo il confine con aree non edificabili, oppure si stabiliscono nella pianificazione direttrice i criteri con cui si determina quando ordinare l'accertamento del carattere forestale di aree non edificabili a livello di piano d'utilizzazione.

La designazione nel piano direttore cantonale dei territori interessati da un'espansione indesiderata della superficie boschiva è già stata discussa nel progetto relativo a una nuova legge sullo sviluppo territoriale²². Nell'ambito dell'indagine conoscitiva, numerosi interpellati hanno inoltre chiesto che il piano direttore cantonale contenesse anche prescrizioni che riguardassero il bosco²³.

Per migliorare come previsto il coordinamento fra politica forestale e pianificazione del territorio in funzione di un utilizzo ottimale delle risorse devono essere messi a disposizione gli strumenti necessari. Nell'interesse pubblico, per lo scambio di piccole aree boschive si vuole ad esempio introdurre, dal punto di vista sia della pianificazione del territorio che del diritto, l'opportunità di garantire in un secondo tempo un compenso in natura. Nella misura in cui è interessata la pianificazione del territorio, le modifiche giuridiche eventualmente ritenute necessarie saranno attuate nell'ambito dell'ormai imminente seconda fase di revisione della legge sulla pianificazione del territorio.

Per contenere in generale la pressione degli insediamenti sulle aree non edificate si dovrebbe proteggere meglio le superfici per l'avvicendamento delle colture. Inoltre, dovrebbero essere esaminate le prescrizioni relative sia alla compensazione del valore aggiunto secondo la LPT sia all'attività edile all'esterno delle zone edificabili nelle zone agricole (inclusi i cambiamenti d'uso e ad esclusione delle seconde case), dato che l'esecuzione è molto eterogenea e non si ottengono i risultati auspicati.

2.7.3 Agricoltura

Nemmeno l'utilizzo combinato di strumenti giuridici di pianificazione forestale e territoriale è sufficiente per prevenire l'espansione indesiderata del bosco. Se in un territorio interessato dall'espansione indesiderata della superficie boschiva la definizione dinamica di foresta viene abrogata assegnando al bosco dei confini fissi, gli alberi potranno essere rimossi più facilmente più avanti nel tempo, ma non si riuscirà tuttavia a mantenere di fatto aperta la superficie. L'aumento della superficie boschiva non costituisce dunque la conseguenza di una politica di conservazione

²² Proposta dell'8 ottobre 2008 inoltrata dall'UFAM all'ARE nel quadro della consultazione degli uffici.

²³ Indagine conoscitiva sulla revisione della legge sulla pianificazione del territorio (progetto relativo alla nuova legge sullo sviluppo territoriale): Rapporto sui risultati, edito dall'Ufficio federale dello sviluppo territoriale (ARE), Berna, 2009, pag. 23.

della foresta, ma piuttosto il risultato della rinuncia alla falciatura e al pascolo o dell'estensivazione di tale superficie.

La delimitazione, basata su una pianificazione fissa, tra zona forestale e agricola e quindi la conseguente abrogazione della definizione dinamica di foresta può addirittura ostacolare l'obiettivo di mantenere aperta una superficie, dato che il proprietario non ha più alcuna ragione di combattere l'espansione attuando provvedimenti adeguati di gestione paesaggistica volti a prevenire la formazione di un bosco nel senso giuridico del termine. Laddove il bosco confina con superfici agricole o alpestri utilizzabili sono necessari altri strumenti, volti a prevenire l'espansione delle superfici forestali. Si tratta soprattutto di incentivi finanziari.

Il rapporto fra compiti di gestione ed espansione della superficie forestale è a tratti evidente, ma rimane pur sempre un processo complesso²⁴. È più difficile determinare i mezzi adeguati con cui prevenire la rinuncia alla gestione. Dalla rinuncia alla gestione di un bosco all'accertamento del carattere forestale di una superficie trascorrono dai 10 ai 30 anni. L'espansione di una superficie boschiva osservata oggi rappresenta quindi il risultato di cause che vanno cercate nel passato.

È stato tuttavia possibile constatare che circa due terzi delle superfici estensivate o abbandonate e successivamente invase dai cespugli o dal bosco sono situate in zone d'estivazione. Il resto della superficie rimboscata è ubicato prevalentemente nelle zone di montagna III e IV secondo l'ordinanza del 7 dicembre 1998 sulle zone agricole²⁵. Con la sua politica agricola attuale, che comporta soprattutto la conservazione e la promozione dell'agricoltura di montagna, la Svizzera è riuscita a frenare in modo significativo l'espansione del bosco sulle superfici poco redditizie. La nuova politica agricola ha persino conseguito un aumento degli incentivi diretti, volti a mantenere una gestione minima di terreni a rendimento scarso. Ciò nonostante, l'espansione della superficie boschiva non potrà essere fermata. Una delle cause va cercata nel fatto che, al momento, alle zone d'estivazione è destinato soltanto il 4 per cento circa dei pagamenti diretti. La politica praticata attualmente è quindi poco efficace per preservare in modo mirato il paesaggio rurale (inclusa la zona d'estivazione). L'impatto della ristrutturazione dell'economia alpestre è invece irrilevante rispetto alla percentuale delle aziende scomparse. La conservazione del numero di aziende non costituisce quindi un'adeguata variabile di gestione al fine di prevenire un'ulteriore espansione della superficie boschiva²⁶.

Secondo il rapporto del 6 maggio 2009 del Consiglio federale relativo all'ulteriore sviluppo del sistema dei pagamenti diretti, sulla base di valutazioni del sistema vigente si è giunti alla conclusione che, in linea di massima, tale sistema preserva con molta efficacia l'apertura del paesaggio rurale²⁷. Nell'ambito di un'osservazione

²⁴ Sandra Maag/Josef Nösberger/Andreas Lüscher, Mögliche Folgen einer Bewirtschaftungsaufgabe von Wiesen und Weiden im Berggebiet: Ergebnisse des Komponentenprojektes D, Polyprojekt PRIMALP, Zurigo, 2001.

²⁵ RS 912.1

²⁶ Priska Baur/Peter Bebi/Mario Gellrich/Gillian Rutherford, WaSAlp – Waldausdehnung im Schweizer Alpenraum: Eine quantitative Analyse naturräumlicher und sozio-ökonomischer Ursachen unter besonderer Berücksichtigung des Agrarstrukturwandels (Schlussbericht hrsg. v. der Eidgenössischen Forschungsanstalt für Wald, Schnee und Landschaft), Birmensdorf 2006, pag. 8.

²⁷ Ulteriore sviluppo del sistema dei pagamenti diretti, Rapporto del Consiglio federale in adempimento alla mozione del 10 novembre 2006 della Commissione dell'economia e dei tributi CS (06.3635), pag. 5.

differenziata si rileva tuttavia che l'obiettivo fissato a livello nazionale «Apertura del paesaggio rurale e conservazione della superficie coltiva» non sarà realizzato ovunque. In particolare nelle zone alpine superiori, nelle zone d'estivazione e nei terreni a scarso rendimento sussiste una lacuna per quanto riguarda gli obiettivi concernenti l'apertura del paesaggio²⁸. Pertanto, il rapporto sottolinea anche la necessità di incrementare i mezzi messi a disposizione nelle zone d'estivazione²⁹.

Sotto il profilo quantitativo, la vigente legge federale del 29 aprile 1998 sull'agricoltura (LAgr)³⁰ concretizza in parte il contributo dato dall'agricoltura alla cura del paesaggio rurale (art. 1 lett. c LAgr). Per la protezione e la cura del paesaggio rurale (apertura del paesaggio o protezione contro l'espansione del bosco), la Confederazione stanZIA contributi di declività destinati a zone con condizioni difficili di produzione e contributi d'estivazione destinati a zone ubicate nelle zone di estivazione (artt. 75 e 77 LAgr).

Il versamento di contributi al paesaggio rurale è previsto nella nuova strategia per l'ulteriore sviluppo del sistema di pagamenti diretti al fine di salvaguardare l'apertura del paesaggio rurale. L'apertura delle superfici viene mantenuta coltivando le superfici agricole e alpestri su tutto il territorio. Funge da base per la fornitura di altre prestazioni economiche di carattere generale. L'entità dei contributi deve essere misurata in modo tale da consentire una gestione minima che permetta di salvaguardare l'apertura del paesaggio rurale. I contributi sono differenziati per zona e declività, a seconda delle difficoltà naturali³¹.

I contributi al paesaggio rurale devono essere stanziati anche per le zone d'estivazione, dove devono essere versati per carico normale e non vincolati alla superficie agricola utile. Il pagamento corrisponde in linea di principio al contributo d'estivazione attuale. Tenuto conto degli obiettivi stabiliti, versare pagamenti soltanto alle regioni alpine ubicate sotto il limite del bosco sarebbe logico ma difficilmente realizzabile. La promozione sulle superfici d'estivazione deve fornire un importante contributo di base alla gestione e alla salvaguardia dell'apertura delle superfici alpestri utilizzate. Inoltre, anche le zone d'estivazione dovranno in futuro beneficiare di pagamenti diretti per la biodiversità e la qualità del paesaggio³².

Sulla base della mozione 09.3973 «Ulteriore sviluppo del sistema dei pagamenti diretti. Realizzazione del piano» il Consiglio federale sottoporrà al Parlamento entro la fine del 2011 un messaggio relativo all'ulteriore sviluppo della politica agricola (politica agricola 2014/17), in cui esprimerà un parere sulla gestione delle superfici agricole e alpestri e proporrà delle misure efficaci adeguate.

2.7.4 Protezione della natura e del paesaggio

Se il bosco si espande nei paesaggi degni di protezione o nei biotopi protetti, si pone la questione se, oltre alla legislazione forestale, debbano essere adeguati anche gli strumenti di protezione della natura e del paesaggio di cui alla LPN³³.

²⁸ Loco citato, pagg. 124 e 164.

²⁹ Loco citato, pag. 166.

³⁰ RS 910.1

³¹ Loco citato, pag. 6.

³² Loco citato, pag. 142.

³³ RS 451

Il decespugliamento di biotopi costituisce una misura di cura per la quale si accordano, secondo il diritto vigente, delle indennità globali sulla base di accordi programmatici (art. 18d cpv. 1 LPN). Uno studio, pubblicato congiuntamente nel 2009 da WSL, Pro Natura e Foro Biodiversità Svizzera, ha fatto un raffronto fra i costi per la protezione efficace dei biotopi di importanza nazionale e i mezzi effettivamente stanziati dall'erario. Dallo studio è emerso che, secondo le disposizioni della legge, per la cura e la protezione dei biotopi più pregiati della Svizzera sarebbe necessario il raddoppio dei fondi pubblici stanziati. Fino a che punto i problemi causati dall'espansione indesiderata del bosco possano essere risolti modificando le priorità nella distribuzione dei fondi pubblici deve essere discusso nel quadro degli accordi programmatici tra Confederazione e Cantoni. Un eventuale aumento dei crediti per il decespugliamento di biotopi di importanza nazionale, regionale e locale deve avvenire nel quadro del dibattito sul bilancio.

Per quanto riguarda i paesaggi degni di protezione, mancano invece basi decisionali fondate relative alla domanda dove e fino a che punto l'espansione del bosco causa pregiudizi alla varietà e alla qualità di paesaggi attraenti. Attualmente, sulla base di un rapporto della Commissione della gestione (CdG), su mandato del Consiglio federale stanno per essere precisati gli obiettivi di protezione dei paesaggi iscritti nell'Inventario federale dei paesaggi, siti e monumenti naturali d'importanza nazionale. Per i parchi di importanza nazionale, gli obiettivi di sviluppo del paesaggio sono definiti concretamente nel progetto di parco e della Carta relativa alla gestione e all'assicurazione della qualità del parco. Per i paesaggi rimanenti, la formulazione di obiettivi concreti di protezione e di sviluppo è di competenza dei Cantoni.

2.7.5 Opere idrauliche e rivitalizzazione

Nell'interesse della protezione contro le piene la realizzazione di misure edili può comportare dissodamenti lungo la zona riparia. Secondo la legge forestale vigente, ogni dissodamento va compensato in natura nella medesima regione. Il compenso in natura può tuttavia porsi in contraddizione con l'obiettivo di protezione contro le piene. Poiché le esigenze stabilite dalla legge sulla sistemazione dei corsi d'acqua contemplano anche misure di rivalorizzazione (volte ad es. a conservare una vegetazione riparia stanziale o a favorirne la crescita) si propone ora di rinunciare al rimboschimento compensativo.

Più incisivo sarebbe qualificare le misure contro le piene come sostanzialmente conformi alla superficie boschiva, come è il caso, ad esempio, secondo l'articolo 4 lettera a dell'ordinanza sulle foreste per quanto riguarda l'impiego del suolo boschivo per piccoli edifici non forestali. In questo caso, l'obbligo di chiedere un'autorizzazione verrebbe abrogato. Una simile soluzione richiederebbe una base giuridica e, come già evidenziato sopra (cap. 2.4), non sarebbe pertanto compatibile con gli obiettivi della proposta.

La concessione di un maggior spazio di manovra ai corsi d'acqua nell'ambito di rivitalizzazioni secondo l'articolo 38a della legge del 24 gennaio 1991 sulla protezione delle acque (LPAC)³⁴ comporta l'erosione della zona boschiva confinante. Si pone dunque la domanda relativa al cambiamento delle finalità del suolo

³⁴ RS 814.20, approvata l'11 dicembre 2009, ma non ancora entrata in vigore.

boschivo, che corrisponde al dissodamento secondo l'articolo 4 LFo. I progetti volti a ripristinare la dinamica naturale di un corso d'acqua non costituiscono un cambiamento delle finalità secondo l'articolo 4 LFo. Per tale motivo non occorre quindi chiedere alcun permesso di dissodamento, purché siano adempiute le condizioni seguenti: 1. la delimitazione di linee che limitino lo spazio naturale riservato ai corsi d'acqua; 2. nello spazio riservato ai corsi d'acqua non sono autorizzate altre utilizzazioni; 3. nello spazio riservato ai corsi d'acqua, le potenziali stazioni forestali in via di formazione vengono lasciate in balia dell'espansione naturale del bosco (in conformità con eventuali piani di sviluppo del bosco esistenti)³⁵.

Se le rivitalizzazioni prevedono per contro lavori edili è indicata una procedura analoga alla protezione contro le piene.

³⁵ Hochwasserschutz an Fliessgewässern. Wegleitungen, edito dall'Ufficio federale delle acque e della geologia (UFAEG), Berna, 2001, pag. 52. La Revisione della legge sulla protezione delle acque è in corso nel cadre dell'elaborazione dell'iniziativa parlamentara 07.492 «Protezione e utilizzo dei corsi d'acqua».

3 Commento alle singole disposizioni

3.1 Adeguamento della legge forestale

Capitolo 2: Protezione della foresta da interventi nocivi

Sezione 1: Dissodamento e accertamento del carattere forestale

Attualmente il 31 per cento della superficie della Svizzera è ricoperto da boschi. Dal 1870, ad eccezione del periodo delle due Guerre mondiali, la superficie forestale è aumentata in modo più o meno continuo, complessivamente di oltre il 50 per cento. Questo incremento è da ricondursi soprattutto all'abbandono delle attività agricole nelle regioni periferiche. Dall'Inventario forestale nazionale II si evince che nel 1995 la superficie forestale complessiva era pari a 12 340 chilometri quadrati, ossia con un aumento pari a 476 chilometri quadrati o del 4 per cento rispetto al 1985³⁶. Sull'arco di questo periodo, la crescita della superficie forestale non è tuttavia stata uniforme, bensì più marcata nell'area alpina, dove il bosco conquista oggi le superfici agricole a scarso rendimento (espansione spontanea della superficie boschiva). Al contrario, nell'Altopiano e nei centri alpini (p. es. Zermatt), la superficie forestale è sottoposta, come in passato, a forti pressioni.

Questa situazione eterogenea richiede soluzioni differenziate. Laddove la superficie forestale subisce pressioni deve, come in passato, rimanere protetta, e occorre quindi mantenere in linea di massima il divieto di dissodamento e l'obbligo di rimboschimento compensativo. Questi provvedimenti garantiscono che la superficie forestale nell'Altopiano e nei centri alpini possa essere preservata. Per quanto riguarda l'aumento delle superfici agricole nell'area alpina, occorre invece creare i presupposti legali per trovare nuove soluzioni volte a fermare o per lo meno a frenare questa continua crescita.

Nel corso dell'ultimo decennio sono stati dissodati in media circa 130 ettari l'anno di bosco, ossia lo 0,01 per cento della superficie forestale della Svizzera. Di questi, circa 80 ettari sono stati compensati in natura. Nello stesso periodo, l'incremento della superficie forestale è stato pari a circa 0,5 per cento l'anno. In termini di paragone, quindi, l'allentamento delle disposizioni in materia di rimboschimento compensativo influirà in maniera esigua sull'evoluzione delle superfici forestali, anche perché la maggior parte dei progetti di dissodamento non è prevista nelle zone dove l'espansione del bosco è indesiderata.

³⁶ Inventario Forestale Nazionale svizzero, Risultati del secondo inventario 1993–1995. Birmensdorf, Istituto federale di ricerca per la foresta, la neve e il paesaggio.

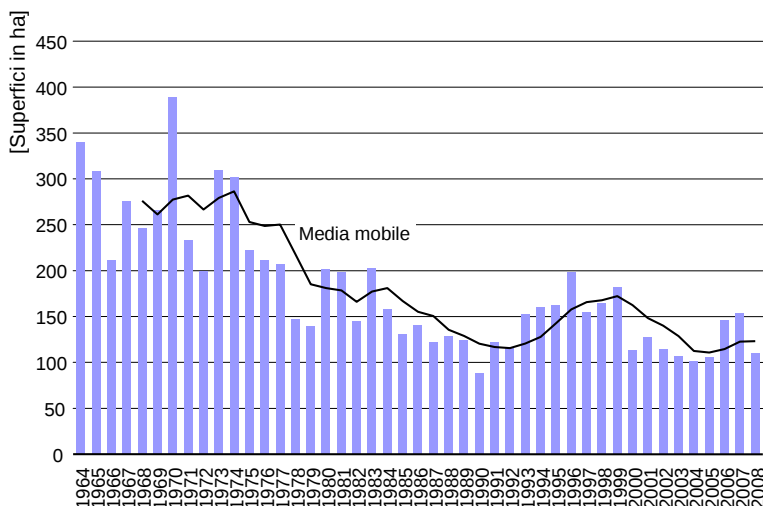


Figura: Dissodamenti autorizzati in Svizzera (dal 1964 al 2008) ed evoluzione della media quinquennale (Fonte: Statistica federale dei dissodamenti)

Art. 7 Rimboschimento compensativo

Salvo in un'eccezione, in virtù della normativa vigente i dissodamenti devono sempre essere compensati in natura. Il rimboschimento compensativo deve essere effettuato a cascata. In linea generale, i dissodamenti devono essere compensati dal rimboschimento di una superficie di dimensioni equivalenti situata nella stessa regione. In via eccezionale, il compenso in natura può essere effettuato in un'altra regione. Se ciò non fosse possibile, è ammesso adottare provvedimenti a favore della protezione della natura e del paesaggio. L'ottemperanza di questo meccanismo consente anche un rimboschimento nelle regioni dove vi è una forte crescita del bosco o la protezione di superfici conquistate in modo naturale dal bosco.

La revisione proposta nell'ambito del rimboschimento compensativo corrisponde in parte già alla prassi in vigore. Poiché la realizzazione di rimboschimenti compensativi in un'altra regione ai sensi dell'articolo 7 capoverso 2 LFo può provocare un aumento delle superfici forestali in zone dove ciò è indesiderato, le autorità esecutive cantonali applicano già oggi in modo ampio l'articolo 7 capoverso 3 LFo relativo alla realizzazione eccezionale di provvedimenti a favore della protezione della natura e del paesaggio.

Capoverso 1: il compenso in natura *nella medesima regione* rimane, come finora, la regola generale. D'ora in poi, il compenso in natura dovrà essere effettuato soltanto con essenze stanziali. Il diritto vigente si limita a esigere *principalmente* delle essenze stanziali. Nel frattempo, nella pratica, si è imposta l'adeguatezza delle essenze stanziali utilizzate per il compenso in natura, la quale soddisfa l'articolo 1

capoverso 1 lettera b LFo, che prescrive l'obbligo di proteggere la foresta come ambiente naturale di vita.

Capoverso 2: il compenso in natura *in altra regione* poteva finora comportare che una regione nella quale la superficie forestale aumenta fosse anche oggetto di rimboschimento. Siccome la ripartizione forestale non deve essere modificata a scapito delle regioni i cui boschi sono comunque sotto pressione, la regola del compenso in natura in altra regione viene a cadere. Ciò significa che questo livello della cascata dei provvedimenti di compensazione viene soppresso. I casi «classici», come il dissodamento in valle compensato mediante un rimboschimento in zone di montagna, non saranno quindi più possibili in futuro. L'abrogazione di questo tipo di compensazione consente da un lato di preservare la ripartizione attuale delle superfici forestali e, dall'altro, di non promuovere attivamente l'espansione indesiderata del bosco in zone periferiche.

Al fine di preservare le aree agricole privilegiate e le zone di pregio ecologico o paesistico particolare, sarà ora possibile rinunciare non soltanto in casi eccezionali al compenso in natura, a condizione che vengano presi provvedimenti equivalenti con l'obiettivo di proteggere la natura e il paesaggio. Sono considerati *equivalenti* soltanto i provvedimenti che hanno un effetto durevole sulla diversità biologica del bosco o per la natura e il paesaggio. I provvedimenti ordinari ai biotopi meritevoli di protezione secondo la LPN non rientrano in questa categoria. Può essere considerato equivalente anche un provvedimento più ampio che consente ai Cantoni di compensare più superfici dissodate di piccole dimensioni. Sono quindi possibili delle cosiddette soluzioni congiunte, come quelle adottate da vari Cantoni nell'ambito della protezione della natura e del paesaggio per la realizzazione di misure di compensazione di piccoli interventi in biotopi. Quale valore indicativo per il corrispettivo in termini finanziari della misura di compensazione, si può considerare il carico finanziario teorico che sarebbe necessario per la realizzazione del compenso in natura da parte del richiedente.

Le *aree agricole privilegiate* includono in particolare delle superfici definite nel Piano settoriale delle superfici per l'avvicendamento delle colture del Consiglio federale. Delle *zone pregiate da un punto di vista ecologico e agricolo* fanno parte le zone di protezione del paesaggio e i biotopi protetti dal diritto federale o cantonale.

Capoverso 3: se le fattispecie del secondo il capoverso 3 lettere da a alla c sono riunite è possibile rinunciare completamente al compenso in natura. I Cantoni sono tenuti a fare uso di questa competenza nei casi in cui i progetti la cui realizzazione richiede un dissodamento costituiscono di per sé delle misure equivalenti a favore della protezione della natura e del paesaggio ai sensi del capoverso 2.

Capoverso 3 lettera a: questa disposizione consente di allentare l'obbligo di compensare il dissodamento, in particolare nella zona alpina, dove il bosco ha guadagnato terreno a causa dell'abbandono delle attività agricole. Il bosco può espandersi in modo indesiderato, soprattutto nelle aree dove l'uomo ha rinunciato a un diverso utilizzo del suolo o in quelle che si inselvaticiscono a causa dell'abbandono delle attività agricole. Nel nuovo testo si prevede che, in caso di dissodamento di superfici conquistate dal bosco finalizzato al recupero di superfici agricole utili, è possibile rinunciare al compenso in natura a condizione che il rimboschimento abbia meno di 50 anni. Il limite temporale è necessario in base all'obbligo costituzionale di conservare la superficie forestale. In questi casi, per

l'accertamento del carattere forestale non deve essere impiegata alcuna procedura complessa; al contrario, sono sufficienti un'interpretazione delle fotografie aeree e un esame di singoli alberi.

Capoverso 3 lettera b: i provvedimenti di carattere edilizio destinati a garantire la protezione contro le piene si fondano sull'articolo 4 della legge sulla sistemazione dei corsi d'acqua³⁷, mentre quelle per la rinaturazione dei corsi d'acqua sull'articolo 38a della legge sulla protezione delle acque³⁸. Detti provvedimenti soddisfano i requisiti del dissodamento. Spesso i provvedimenti di valorizzazione richiesti dalla legge possono essere considerati provvedimenti equivalenti a favore della protezione della natura e del paesaggio, e soddisfano quindi in modo sufficiente la condizione di rimboschimento compensativo.

Capoverso 3 lettera c: in rari casi, un dissodamento può rivelarsi necessario per valorizzare un biotopo d'importanza nazionale, regionale o locale, come ad esempio la bonifica di una palude bassa. Anche in questi casi, la valorizzazione di biotopi effettuata mediante il dissodamento deve essere in generale considerata alla stregua di provvedimenti a favore della protezione della natura e del paesaggio.

Art. 8 Tassa di compensazione

La tassa di compensazione ai sensi dell'attuale articolo 8 viene riscossa sulla differenza tra la compensazione effettuata e il compenso in natura di valore uguale. Tenuto conto delle modifiche apportate all'articolo 7, l'articolo 8 può essere abrogato e, quindi, il sistema di compensazione del dissodamento viene ulteriormente semplificato. Secondo il nuovo articolo 7 è consentito effettuare un compenso in natura o un rimboschimento compensativo equivalente sotto forma di provvedimenti a favore della protezione della natura e del paesaggio, oppure rinunciare completamente a una compensazione. Il requisito dell'equivalenza autorizza le autorità esecutive a imporre al ricorrente il versamento totale o parziale di un contributo finanziario a favore di un più ampio progetto di provvedimenti di compensazione determinato.

Art. 10 Accertamento del carattere forestale

Capoverso 2: la definizione dinamica della foresta può ora venire soppressa anche per quanto riguarda le aree al di fuori delle zone edificabili, dove i Cantoni vogliono impedire un aumento della superficie forestale, e sostituita con un margine statico della foresta. Inoltre, i Cantoni designano le zone nelle quali l'espansione futura della superficie forestale è indesiderata. Questa designazione deve essere effettuata nell'ambito dell'elaborazione dei piani direttori. Salvo disposizioni diverse dei Cantoni, spetta alle autorità competenti in materia di pianificazione di utilizzazione decidere in via definitiva in quale parte del territorio comunale devono essere introdotti dei margini statici della foresta, anche all'esterno della zona edificabile. In tutti i casi, l'autorità cantonale competente deve stabilire i margini attuali della foresta nel quadro dell'accertamento del carattere forestale. I margini statici della foresta così fissati vengono infine inseriti a livello di parcella nei piani di utilizzazione.

³⁷ RS 721.100

³⁸ RS 814.20

L'aumento della superficie forestale è considerato indesiderato se rende molto difficile la realizzazione degli obiettivi di pianificazione del territorio. I criteri del quadro cantonale per la designazione delle zone che presentano un aumento indesiderato del bosco devono essere sanciti nell'ordinanza sulle foreste.

Sezione 2: Foreste e pianificazione del territorio

Art. 13 Delimitazione tra foreste e zone di utilizzazione

Capoverso 1: la regolamentazione introdotta con la legge forestale del 1991 secondo la quale le foreste inserite nei piani di utilizzazione devono essere separate in modo vincolante dalle zone edificabili, si è confermata nella pratica e deve quindi essere estesa. Conformemente alla procedura descritta nell'articolo 10 LFo, i margini statici della foresta possono essere integrati a livello parcellare nei piani di utilizzazione anche al di fuori delle zone edificabili, se si intende impedire un avanzamento spontaneo della foresta in determinate aree. I nuovi popolamenti al di fuori di questi margini non sono considerati foreste nel senso giuridico del termine e possono quindi essere eliminati in futuro senza dover richiedere un'autorizzazione di dissodamento. La zona può quindi essere riportata all'utilizzazione prevista nel relativo piano di utilizzazione. Questo allentamento permette di frenare il continuo avanzamento della superficie boschiva e consente uno sviluppo ottimale del paesaggio.

Nell'ordinanza sulle foreste devono essere definiti i criteri che consentono di determinare le zone con avanzamento spontaneo della superficie boschiva.

Capoverso 2: la presente disposizione non viene modificata. I nuovi popolamenti al di fuori dei margini della foresta non sono considerati foreste e non beneficiano di protezione. In casi eccezionali, le siepi e i boschetti campestri possono essere protetti secondo la legislazione sulla protezione della natura e del paesaggio. Spetta ai Cantoni determinare se una singola popolazione spontanea va effettivamente definita come degna di protezione e adottare i relativi provvedimenti di protezione e conservazione.

Capoverso 3: i Cantoni devono poter controllare i margini statici della foresta nell'ambito della revisione dei piani di utilizzazione, nel caso in cui le condizioni reali siano mutate in modo sostanziale. La possibilità di nuova definizione dei margini della foresta è necessaria per il rispetto della sicurezza giuridica. I margini della foresta devono, fino a un determinato grado, corrispondere alle condizioni reali. Notevoli problemi per il nuovo regime di foresta creato de facto insorgono se, nonostante siano stati definiti dei margini statici, le popolazioni crescono spontaneamente su un'area molto estesa e se dette nuove popolazioni non vengono riattribuite per diverse generazioni. La nuova regolamentazione relativa alla gestione e alla promozione del bosco di protezione secondo la legge forestale non potrebbe venire applicata se la nuova popolazione svolge ad esempio una funzione di protezione. In simili casi, i Cantoni dovrebbero poter controllare i margini statici della foresta.

3.2 Adeguamento della legge sulla pianificazione del territorio

La prima tappa della revisione della legge sulla pianificazione del territorio (10.019 legge sulla pianificazione del territorio. Revisione parziale), attualmente in fase di

deliberazione parlamentare, è volta *in primis* alla gestione e alla limitazione dell'espansione degli insediamenti urbani. Gli insediamenti devono innanzitutto svilupparsi in modo centripeto, per poi espandersi verso l'esterno. In tal modo possono essere risparmiate aree agricole privilegiate. Inoltre, si riduce la pressione sulle aree boschive. Secondo il relativo messaggio e progetto³⁹ sono importanti le seguenti disposizioni:

L'articolo 8a definisce il contenuto minimo dei piani direttori nell'ambito degli insediamenti, in particolare le dimensioni complessive delle superfici insediative, la loro distribuzione nel Cantone, le misure atte a garantire il coordinamento regionale della loro espansione, come pure le misure finalizzate a uno sviluppo centripeto e di elevata qualità degli insediamenti.

L'articolo 15 viene precisato e richiede ora un coordinamento intercomunale nell'ambito dell'azonamento e definisce requisiti più severi per nuovi azzonamenti.

Secondo l'articolo 15a, per garantire l'entrata effettiva sul mercato delle zone edificabili i Cantoni sono ora tenuti a frazionare il terreno edificabile.

Secondo l'articolo 37b i Cantoni devono adeguare i loro piani direttori entro cinque anni. Durante tale periodo gli azzonamenti sono consentiti nella misura in cui non venga aumentata la superficie complessiva delle zone edificabili delimitate con decisione cresciuta in giudicato. In seguito è applicato un divieto di azzonamento fintantoché il Cantone non ha ottenuto l'approvazione dell'adeguamento del piano direttore da parte del Consiglio federale.

Nel quadro della prima tappa della revisione della legge sulla pianificazione del territorio, la Commissione intende concretizzare anche le disposizioni relative al prelievo sul valore aggiunto (art. 5 cpv. 1 LPT). I Cantoni devono applicare una tassa di compensazione pari ad almeno un quarto del valore aggiunto derivante dalla pianificazione nel caso in cui il suolo venga attribuito a una zona edificabile.

Nel quadro della seconda tappa della revisione della legge sulla pianificazione del territorio viene discusso il tema della protezione e dell'utilizzazione del suolo. Il rapporto fra la pianificazione del territorio e la foresta deve essere esaminato in modo approfondito, come pure la questione della protezione delle terre coltivate, attribuendo la necessaria importanza alla protezione del terreno agricolo – in particolare la migliore protezione delle superfici per l'avvicendamento delle colture (cfr. capitolo 2.7.2).

3.3 Adeguamento della legge sull'agricoltura

In relazione alla prossima revisione della legge federale sull'agricoltura nell'ambito dell'ulteriore sviluppo della politica agraria (politica agraria 2014/17), il Consiglio federale elaborerà un messaggio entro la fine del 2011. Considerando tra l'altro la mozione 09.3973 (CET-S) «Ulteriore sviluppo del sistema dei pagamenti diretti. Realizzazione del piano», la promozione dell'agricoltura dovrebbe in particolare perseguire i seguenti obiettivi:

- salvaguardia del paesaggio rurale mantenendone l'apertura;
- conservazione e promozione della biodiversità;

³⁹ FF 2010 931, 965

- conservazione, promozione e ulteriore sviluppo di paesaggi rurali variegati.

La Commissione analizzerà a tempo debito queste proposte in relazione al coordinamento con una soluzione integrata per la flessibilizzazione della politica in materia di superfici boschive conformemente all'iniziativa parlamentare 09.474 e formulerà, se del caso, delle proposte di correzione.

4 Ripercussioni

4.1 Ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale

I previsti adeguamenti della legge forestale non avranno nessuna ripercussione sull'Amministrazione federale né a livello finanziario né sull'effettivo del personale. Per contro, il fabbisogno a livello di Cantoni potrebbe aumentare se si dovesse fare uso delle possibilità di delimitazione di margini statici della foresta rispetto agli spazi aperti. I Cantoni fissano l'entità dell'eventuale procedura da applicare. In base a un rilevamento e a una gestione elettronica dei dati (soprattutto GPS e valutazione delle fotografie aeree) i costi supplementari per i Cantoni saranno presumibilmente di lieve entità.

Non sono ancora chiare le ripercussioni in relazione alla necessità di agire abbozzata in merito alla pianificazione del territorio. L'entità di questi costi sarà appurata nel quadro delle due tappe di revisione della legge sulla pianificazione del territorio.

4.2 Capacità d'esecuzione

Le previste modifiche dovranno essere attuate in via ordinaria. La nuova serie di misure di rimboschimento compensativo consente ai Cantoni di adottare l'articolo 7 LFo tenendo quindi più equamente conto delle condizioni reali. Per determinare in quali casi si tratta di un'estensione boschiva cresciuta spontaneamente negli ultimi 50 anni (art. 7 cpv. 3 lett. a LFo) è sufficiente interpretare le fotografie aeree ed esaminare singoli alberi. La definizione dei margini della foresta al di fuori delle zone edificabili secondo gli articoli 10 e 13 LFo avviene in un primo tempo mediante una designazione nel piano direttore cantonale delle aree in cui non si vuole in futuro un'espansione indesiderata della superficie boschiva. In un secondo tempo vengono definiti i margini della foresta nel quadro di una procedura comprovata di accertamento del carattere forestale e integrati a livello parcellare nei piani di utilizzazione. Nell'ambito di uno studio pilota svolto nel Canton Vallese sono stati elaborati un metodo e una guida che consentono di determinare le zone con un'espansione indesiderata della superficie boschiva. Tali basi possono essere utili anche agli altri Cantoni.

4.3 Altre ripercussioni

Non si prevedono altre ripercussioni significative in quanto viene mantenuto il principio del divieto di dissodamento (artt. 4 e 5 LFo) e la definizione di foresta (art. 2 LFo).

5 Relazione con il diritto europeo

I Paesi membri dell'Unione europea (UE) sono competenti nell'ambito della politica forestale all'interno della zona UE. In particolare, l'UE non ha finora ancora emanato leggi nell'ambito della politica delle superfici boschive. Dal diritto internazionale non derivano quindi impegni per la Svizzera incompatibili con le modifiche di legge proposte.

6 Aspetti giuridici

6.1 Costituzionalità e legalità

Il progetto si basa sull'articolo 77 della Costituzione federale secondo il quale la Confederazione provvede affinché le foreste possano adempiere le loro funzioni protettive, economiche e ricreative e a tal fine gli consente di emanare principi sulla protezione delle foreste e promuovere provvedimenti per la conservazione delle foreste.

6.2 Delega di competenze legislative

La presente revisione parziale della legge sulle foreste non implica nessuna norma di delega per l'emanazione di una propria normativa d'attuazione. Conformemente alle modifiche degli articoli 7, 10 e 13 LFo, il Consiglio federale, nell'ambito delle sue competenze emana le prescrizioni d'esecuzione (art. 49 cpv. 3 LFo) che sanciscono le necessarie concretizzazioni nell'ordinanza sulle foreste.

6.3 Forma dell'atto

Tutte le disposizioni importanti della presente modifica che contengono norme di diritto, che riguardano ad esempio i diritti e gli obblighi dei proprietari fondiari e dei progettisti, sono emanate sotto forma di legge federale (art. 164 cpv. 1 Cost.).

Legge federale sulle foreste (Legge forestale, LFo)

Modifica del ...

L'Assemblea federale della Confederazione Svizzera,

visto il rapporto della Commissione dell'ambiente, della pianificazione del territorio e dell'energia del Consiglio degli Stati del ...⁴⁰

visto il parere del Consiglio federale del ...⁴¹

decreta:

I

La legge federale del 4 ottobre 1991⁴² sulle foreste è modificata come segue:

Art. 7 Rimboschimento compensativo

¹ Ogni dissodamento va compensato nella medesima regione in natura e con essenze stanziali.

² È possibile rinunciare al compenso in natura per riguardo ad aree agricole privilegiate e zone di pregio ecologico o paesistico particolare a condizione che vengano adottati provvedimenti analoghi al rimboschimento compensativo a favore della protezione della natura e del paesaggio.

³ È possibile rinunciare al rimboschimento compensativo in caso di dissodamento:

- a. di estensioni boschive cresciute spontaneamente negli ultimi 50 anni al fine di recuperare aree ad utilizzo agricolo;
- b. volto a garantire la protezione contro le piene e la rinaturazione di corsi d'acqua;
- c. per biotopi secondo gli articoli 18a e 18b capoverso 1 della legge federale del 1°luglio 1966⁴³ sulla protezione della natura e del paesaggio.

Art. 8

Abrogato

⁴⁰ FF ...

⁴¹ FF ...

⁴² RS **921.0**

⁴³ RS **451**

Art. 10 cpv. 2

² Al momento dell'emanazione e della revisione dei piani di utilizzazione ai sensi della LPT⁴⁴, deve essere ordinato un accertamento del carattere forestale

- a. laddove le zone edificabili confinano o confineranno in futuro con la foresta;
- b. al di fuori delle zone edificabili laddove il Cantone intende impedire l'avanzamento della foresta.

Art. 13, titolo, cpv. 1 e 3 Delimitazione tra foreste e zone di utilizzazione

¹ I margini della foresta definiti secondo l'articolo 10 capoverso 2 sono integrati ai piani di utilizzazione.

³ I margini della foresta possono essere sottoposti a una procedura di accertamento del carattere forestale secondo l'articolo 10 della presente legge, se sono stati revisionati i piani di utilizzazione e sono mutate in modo sostanziale le condizioni reali.

II

Referendum ed entrata in vigore

¹ La presente legge sottostà a referendum facoltativo.

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